

ДОКЛАД СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
Федерального Собрания Российской Федерации
2004 года

О СОСТОЯНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ
ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

Совет Федерации — палата российского парламента — впервые в истории российского парламентаризма представляет доклад Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации". Это итог деятельности новой по сути — сформированной по новым принципам и действующей профессионально — палаты регионов. Это начало пути построения системы конституционного партнерства в условиях новой России. Это отчет федеральной законодательной власти перед обществом.

Открывается книга Предисловием Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронова. Далее дается текст постановления Совета Федерации, которым утверждены основные положения доклада.

Центральное место в книге занимает собственно текст доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2004 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации".

В материале "Динамика работы над докладом: хронология и факты" поэтапно излагается история работы над докладом — от зарождения идеи до ее осуществления. В конце издания приводятся сведения о составе редакционного совета, а также об учреждениях и организациях, которые предложили свои материалы при подготовке доклада.

Настоящее издание адресовано органам государственной власти, институтам гражданского общества, общественным организациям, научному сообществу, всем гражданам России.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Совет Федерации на протяжении уже практически пяти парламентских сессий совместно с другими органами государственной власти и институтами гражданского общества последовательно осуществляет работу по анализу состояния законодательства Российской Федерации и организации системы мониторинга правоприменительной практики действующих в Российской Федерации законов. Рассматривая законы на заседаниях палаты, мы осознаем, что для того, чтобы права и свободы граждан в Российской Федерации были в полной мере обеспечены государством, неуклонно повышался уровень и увеличивались возможности их реализации каждым человеком, просто одобрять законы — явно недостаточно. На этом не может заканчиваться работа законодателя. Необходимо систематически выявлять сильные и слабые стороны закона и в случае необходимости инициировать внесение в него соответствующих изменений. Необходимо постоянно отслеживать, как работает закон, достигает ли он на практике заявленных целей или они остаются декларацией.

Своеобразной формой подведения итогов такой работы стал доклад Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации". Такой доклад впервые в истории российского парламентаризма представляется обществу. Это новое направление парламентской деятельности в России и, без преувеличения, знаковое событие, свидетельствующее о зрелости федеральной законодательной власти.

Конечная цель работы парламента России — создание эффективной, стройной, непротиворечивой системы законодательства в нашем государстве. В процессе работы над концепцией доклада выяснилось, что критерии оценки законодательства напрямую связаны с качеством рассмотрения законов и деятельностью по подготовке законопроектов. Смысл и содержание законодательной деятельности прежде всего состоит в законодательном обеспечении тех задач, которые ставятся Президентом Российской Федерации в ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации. Таким образом, ключевым критерием оценки закона является его соответствие приоритетам государственной политики России. Если мы будем стабильно выдерживать это соответствие, то наши законы будут обеспечивать реализацию государственной политики и неуклонное повышение гарантий прав и свобод российских граждан.

Президент Российской Федерации обращается к Федеральному Собранию Российской Федерации с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства в соответствии с пунктом "е" статьи 84 Конституции Российской Федерации. Во исполнение своей конституционной обязанности Президент Российской Федерации публично оглашает те цели, которые следует рассматривать в качестве приоритетных на ближайший год либо на более долгосрочную перспективу, адресуясь к Федеральному Собранию — органу, осуществляющему законодательную власть в стране.

Глава государства ставит политические задачи. Государственная Дума обеспечивает согласование возможного механизма реализации поставленных задач с обществом в лице представленных в палате различных политических сил. Совет Федерации как палата регионов согласовывает механизм реализации поставленных Президентом Российской Федерации задач с регионами России, а Правительство Российской Федерации должно осуществлять реализацию этих задач согласно тому алгоритму, который был утвержден парламентом.

Именно такое конституционное партнерство представляется оптимальным. Над нами еще довлеет опыт антикризисной законодательной деятельности, по инерции мы работаем в спорадическом режиме. Однако с конца 1990-х годов мы видим стабилизацию в экономике, в политической жизни. Две профессионально работающие палаты Федерального Собрания Российской Федерации готовы выполнять политические задачи, поставленные Президентом, и должны планировать, организовывать, стабилизировать всю законодательную деятельность.

Исторический период фрагментарного, несистемного законотворчества себя исчерпал. Давно нужно отрешиться от методов управления в условиях кризиса, жить системно, жить планомерно. Прошли времена, когда мы выжидали. В настоящее время на первый план выходят критерии соответствия законодательства долгосрочным целям укрепления гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также критерии полноты и качества законодательного обеспечения проводимых реформ.

Необходимо осуществлять эффективное, системное законодательное обеспечение задач и приоритетов, сформулированных главой государства в ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации.

В результате работы над докладом проявились проблемы отсутствия системной проработки законодательных решений, которые направлены на реализацию приоритетных задач, сформулированных Президентом Российской Федерации, например, таких, как удвоение внутреннего валового продукта, обеспечение конкурентоспособности России на мировой арене,

и, как следствие, мы видим неувязку с этими задачами содержания очень большого ряда важных законов. Планирование законопроектной работы отдельными субъектами права законодательной инициативы остается малоэффективным.

Доклад также отчетливо продемонстрировал обществу, что на этапе применения законов проявляются все недостатки и упущения законодательного процесса, которые не всегда удавалось преодолеть на этапах подготовки и рассмотрения законопроектов. Допускаются ошибки в определении правовых, финансовых, организационных ресурсов, посредством которых затем должна быть обеспечена реализация закона.

Проведенный анализ позволил сделать выводы о необходимости установления требований к порядку проведения и содержанию экспертиз — экономической, социально-психологической, правовой, юридико-технической, гуманитарной и других — на всех стадиях законодательного процесса. Очевидным для нас и, вероятно, для других субъектов права законодательной инициативы становится понимание того, что рассмотрению и принятию закона должна предшествовать стадия оценки законопроекта с точки зрения согласованности его со стратегическими и тактическими задачами государства.

В докладе переосмыслено влияние подзаконного нормотворчества на общее состояние обеспечения прав и свобод в обществе. Отсутствие законодательного контроля над нормотворчеством органов исполнительной власти влечет серьезные негативные, в первую очередь социальные, последствия. Это привело к выводам о безусловной необходимости при внесении законопроектов Правительством Российской Федерации одновременного представления концепций их реализации.

Доклад позволил подтвердить правильность и своевременность предложения Президента Российской Федерации о создании Общественной палаты. Необходимость проведения независимой от органов государственной власти общественной экспертизы законопроектов не вызывает сомнений.

Наряду с традиционными юридическими аспектами законодательства и типичными его погрешностями, касающимися юридической техники, юридических коллизий, унификации терминологии, в докладе обращается внимание на необходимость установления надлежащего эффективного мониторинга применения законов, а также персонализации ответственности законодателей за неэффективность законодательного регулирования общественных отношений, низкое качество законодательного обеспечения государственной политики. Мониторинг законодательства должен допол-

няться жестким парламентским и общественным контролем за применением законов органами исполнительной власти.

Абсолютно правильной представляется постановка всех перечисленных вопросов в стенах Совета Федерации — палаты регионов. В нашем докладе мы сделали выводы и предложили рекомендации, которые наверняка будут востребованы и обществом, и властью, однако главная проблема, которую мы осознали при подготовке доклада, — это проблема верховенства закона, повышения правосознания и правовой культуры.

Доклад Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации" будет ежегодным. При этом мы надеемся, что доклад уже следующего, 2005 года будет отражать деятельность максимально широкого круга институтов власти и гражданского общества, поскольку единственное наше стремление — дать объективную и беспристрастную оценку действующего российского законодательства и на ее основе в условиях партнерства власти и общества выработать меры по его совершенствованию.

**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 2004 года
"О состоянии законодательства
в Российской Федерации"**

Заслушав представленный Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2004 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" (далее — доклад), выступления председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В.Н. Плигина, Министра юстиции Российской Федерации Ю.Я. Чайки, Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А.А. Иванова, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Г. Стрекозова, заместителя Генерального прокурора Российской Федерации В.И. Колесникова, секретаря Пленума, судьи Верховного Суда Российской Федерации В.В. Демидова, председателя Московской городской Думы В.М. Платонова, председателя Законодательного Собрания Нижегородской области Е.Б. Люлина, председателя Государственной Думы Ставропольского края Ю.А. Гонтаря, директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Т.Я. Хабриевой, членов Совета Федерации А.И. Александрова, В.Т. Кадохова, В.Н. Лихачева, В.А. Новикова, В.П. Орлова, В.А. Петренко, В.Н. Степанова, Ю.А. Шарандина, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации отмечает следующее.

Доклад является первым в истории Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации итоговым документом, обобщающим результаты деятельности по мониторингу законодательного обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации.

Доклад демонстрирует совместную конструктивную работу Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с широким кругом органов публичной власти, институтов гражданского общества и с научными организациями:

Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, Администрацией Президента Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской

Федерации, Счетной палатой Российской Федерации, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Советом по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Советом законодателей), Торгово-промышленной палатой Российской Федерации, Российским союзом промышленников и предпринимателей (работодателей), Институтом государства и права Российской академии наук, Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Российской академией государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации **постановляет:**

1. Одобрить основные положения доклада.

2. Считать объединение усилий органов публичной власти и институтов гражданского общества в целях совершенствования законодательства важнейшей задачей государственной политики Российской Федерации.

3. Считать доклад ежегодной формой подведения Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации итогов деятельности по мониторингу законодательного обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации, определенных посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

4. Предложить комитетам и комиссиям Совета Федерации, членам Совета Федерации:

в целях повышения качества законодательного обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики государства провести обсуждение доклада в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, а также в научных и общественных организациях;

использовать выводы и рекомендации доклада при осуществлении своей деятельности по мониторингу и реализации конституционных полномочий палаты.

5. Рекомендовать членам Совета Федерации в рамках осуществления межпарламентского, международного сотрудничества использовать доклад для освещения деятельности Федерального Собрания Российской Федерации по законодательному обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина.

6. Направить доклад Президенту Российской Федерации, в Государственную Думу Федерального Собрания 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, Счетную палату Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации,

Федерации, Секретариат Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств и Секретариат Бюро Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества, библиотеки Российской академии наук и вузов страны.

7. 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, его выводов и рекомендаций, а также целесообразности подготовки подобных докладов законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

8. Рекомендовать Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации совместно с заинтересованными органами публичной власти и институтами гражданского общества обсудить целесообразность создания в Российской Федерации всероссийского центра мониторинга права, к предметам ведения которого могли бы относиться вопросы постоянного комплексного анализа и прогноза качества законодательства, правоприменительной практики.

9. Поручить Комиссии Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности совместно с Комиссией Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации подготовить предложения о внесении изменений в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, касающихся подготовки комитетами и комиссиями Совета Федерации, Аппаратом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации ежегодных докладов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о состоянии законодательства в Российской Федерации (далее — ежегодные доклады), и внести их на рассмотрение палаты в установленном порядке.

10. Поручить Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации совместно с Комиссией Совета Федерации по информационной политике обеспечить подготовку адаптированного текста доклада для широкой общественности, в том числе для публикации в средствах массовой информации.

11. Поручить Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации:

подготовить предложения, касающиеся организации планирования основных мероприятий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в части мониторинга законодательного обеспечения приоритетов внутренней и внешней политики государства, определяемых в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;

подготовить совместно с Аппаратом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации методические рекомендации по подготовке ежегодных докладов.

12. Поручить Руководителю Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

подготовить предложения по организации в Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на постоянной основе комплексного анализа состояния законодательства в Российской Федерации и прогноза практики его применения;

внести предложения о порядке и размере финансирования работ по подготовке ежегодных докладов.

13. Поручить Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации осуществлять координацию деятельности комитетов и комиссий Совета Федерации по подготовке ежегодных докладов.

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

**Председатель
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации**

С.М. МИРОНОВ

Москва
11 марта 2005 года
№ 67-СФ

ДОКЛАД
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации
2004 года

О СОСТОЯНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ
ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 15

ЧАСТЬ I. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ 18

Глава 1. Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и стратегия законодательной деятельности 18

1.1. Конституционный статус и значение посланий Президента
Российской Федерации Федеральному Собранию
Российской Федерации 18

1.2. Гуманитарно-правовая стратегия России как основа
формирования базовых направлений государственной
политики России 20

Глава 2. Программа и приоритеты законодательной деятельности 2004 года 22

2.1. Программа и практические приоритеты основных
направлений внутренней и внешней политики 22

2.2. Законодательный процесс в 2004 году: методология
анализа и динамика развития 25

ЧАСТЬ II. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА 28

Глава 1. Стратегия развития государства, институтов гражданского общества и обеспечение политических прав граждан (укрепление федерализма; разграничение полномочий; реформа местного самоуправления; административная реформа и реформирование государственной службы; модернизация судебной системы; формирование гражданского общества) 28

Глава 2. Стратегия экономического развития, обеспечение прав человека и гражданина в экономической сфере (удвоение ВВП, развитие рыночных отношений; развитие бюджетно-налоговой системы; развитие транспортной инфраструктуры; создание эффективной системы использования природных ресурсов; расширение возможностей для предпринимательства) 44

Глава 3. Стратегия гуманитарного развития России, обеспечение прав человека и гражданина в социально-культурной сфере (реформирование системы социальной защиты; обеспечение граждан доступным жильем; модернизация здравоохранения; преодоление бедности, преодоление демографического спада; развитие отечественного образования, науки и культуры)	62
Глава 4. Стратегия национальной безопасности, защита личных прав человека и гражданина (безопасность личности и защита прав человека и гражданина; безопасность государства; борьба с терроризмом; модернизация армии; развитие международно признанных правовых инструментов и коллективных механизмов нейтрализации глобальных угроз)	86
Глава 5. Стратегия внешней политики, укрепление гарантий прав человека и гражданина (устранение барьеров в экономической и общественно-политической сферах; развитие международно признанных правовых инструментов и коллективных механизмов нейтрализации глобальных угроз; укрепление антитеррористической коалиции; защита прав соотечественников за рубежом) . .	105
ЧАСТЬ III. ИТОГИ И ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	112
Глава 1. Некоторые итоги законодательной деятельности в 2004 году	112
Глава 2. Основные направления совершенствования российского законодательства	128
Глава 3. Методология и организация законодательного регулирования общественных отношений	134
Глава 4. Контроль и мониторинг в системе законодательного регулирования	147
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	154

ВВЕДЕНИЕ

Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации" (далее — доклад) подготовлен в соответствии с решением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Совет Федерации) и является формой представления результатов мониторинга системы законодательного регулирования общественных отношений.

Совет Федерации впервые представляет доклад исходя из особенностей своего конституционно-правового статуса:

Совет Федерации призван нести ответственность за качество законов наряду с другими участниками законодательного процесса;

Совет Федерации является органом, обладающим правом законодательной инициативы и наиболее полно на федеральном уровне выражающим позицию субъектов Российской Федерации;

Совет Федерации взаимодействует с Президентом Российской Федерации в реализации своих полномочий по законодательному регулированию важнейших сфер жизнедеятельности государства.

Доклад адресован прежде всего членам Совета Федерации, а также всем остальным субъектам права законодательной инициативы и правоприменительной практики в целях принятия консолидированных усилий по совершенствованию законодательства Российской Федерации и системы регулирования общественных отношений в целом.

Правовой основой подготовки доклада являются:

статьи 2, 10, 11, 18, 80, 84, 102, 104, 105, 106 и 108 Конституции Российской Федерации, определяющие в нормативном единстве конституционные полномочия Совета Федерации как палаты Федерального Собрания Российской Федерации;

Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 5 июля 1999 года № 133-ФЗ);

Федеральный закон от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации"; положения статьи 30 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, принятого постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 года № 33-СФ.

Подготовка доклада велась также с учетом решений первой и второй всероссийских научно-практических конференций "Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и миро-

воззрение", состоявшихся в 2003—2004 годах при активном участии Совета Федерации.

По своему назначению, предмету анализа и задачам доклад занимает особое место в системе существующих экспертно-аналитических материалов, представляемых федеральными органами государственной власти, таких как:

доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и специальные доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;

доклад Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации;

доклады Счетной палаты Российской Федерации по вопросам контроля за расходованием бюджетных средств и доклад "Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993—2003 годы";

доклады Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти по вопросам своей компетенции: о ходе выполнения договоров о СНГ и о СНВ; о положении детей в Российской Федерации; о санитарно-эпидемиологической обстановке в Российской Федерации; о соблюдении трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права и другие.

Важное место в анализе законодательства и перспектив его совершенствования занимает работа различных организаций и учреждений. Например, Торгово-промышленная палата Российской Федерации подготовила Концепцию правовой политики Торгово-промышленной палаты Российской Федерации на 2004—2008 годы. Доклады по отдельным сферам общественных отношений готовят многочисленные экологические и правозащитные организации.

Настоящий доклад является первым в деятельности Совета Федерации. В нем акцентируется внимание на наиболее важных факторах развития законодательства: конституционных положениях, содержащих базовые ценности в сфере обеспечения прав и свобод человека и гражданина; посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации как источнике основных целей и приоритетов внутренней и внешней политики государства.

В докладе:

оцениваются результаты и итоги законодательной деятельности и правоприменительной практики в 2004 году;

предпринята попытка анализа законодательства с точки зрения соответствия целям и задачам государственной политики, конституционным положениям о правах и свободах человека и гражданина, а также требованиям системности законодательства и юридической техники;

выявляются ведущие тенденции развития российского законодательства;

даны рекомендации по совершенствованию организации законодательства и законодательной деятельности, а также правоприменительной практики.

Докладом закладывается традиция представления ежегодных докладов Совета Федерации о состоянии законодательства в Российской Федерации, отрабатываются организационные и методические основы их подготовки.

Доклад имеет следующую логическую структуру: конституционные основы и приоритеты законодательной деятельности (анализ предпосылок); содержание законодательной деятельности (анализ результатов); практика законодательной деятельности (анализ тенденций); перспективы развития законодательной деятельности (выводы и рекомендации).

Первая часть доклада посвящена осмыслению конституционных основ законодательной деятельности.

Во второй части раскрываются вопросы законодательного обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики государства.

В третьей части анализируются общие итоги и основные тенденции законодательной деятельности в Российской Федерации.

В заключении доклада содержатся выводы и рекомендации, касающиеся перспектив развития российского законодательства.

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства.

(Статья 2 Конституции Российской Федерации)

ЧАСТЬ I

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Глава 1

ПОСЛАНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СТРАТЕГИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Анализ итогов законодательной деятельности предполагает ориентацию на определенную "систему координат", в пространстве которой протекает процесс законотворчества. В соответствии с целями и задачами настоящего доклада такую систему образуют:

положения Конституции Российской Федерации, устанавливающие базовые ценности в сфере прав и свобод человека и гражданина;

послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

1.1. Конституционный статус и значение посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации

Законодательная деятельность в Российской Федерации корреспондируется с содержанием ежегодных посланий Президента Российской Федерации прежде всего с точки зрения состояния и динамики законодательного обеспечения основных приоритетов, которые глава государства определяет, обращаясь к Федеральному Собранию Российской Федерации. Послание является конституционной формой сотрудничества главы государства с парламентом России и, по существу, основным документом, устанавливающим приоритеты, цели и задачи деятельности всей системы государственной власти в стране.

Практическая роль послания, масштаб его жизненного значения (фактически "Послание народу России") и коренная связь с законодательной

деятельностью определяются прежде всего такими положениями Конституции Российской Федерации:

"Статья 84. Президент Российской Федерации:

- ... г) вносит законопроекты в Государственную Думу;
- д) подписывает и обнародует федеральные законы;
- е) обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства".

В этой последовательности отражены не только полномочия главы государства, но, что существенно для целей нашего доклада, раскрываются взаимоотношения главы государства с Федеральным Собранием на всех этапах законодательного процесса: ежегодное послание определяет приоритеты законодательной деятельности, законопроекты, вносимые Президентом, задают иницилируемый главой государства вектор законодательной деятельности, а подписание и обнародование федеральных законов завершает законодательный процесс.

Послание демонстрирует обществу приоритеты власти. В нем находят оценку уровень реализации в России прав и свобод человека, духовное состояние страны. В нем — импульсы к консолидации власти и общества в решении приоритетных задач, стоящих перед страной. В нем — сигнал мировому сообществу о тенденциях и путях развития России. В нем — прагматичная программа поручений органам власти на текущий год и среднесрочную перспективу. В нем — своеобразный отчет Президента Российской Федерации перед народом о собственной работе и деятельности всех ветвей и уровней власти за прошедший год.

Ежегодные послания, определяющие стратегические ориентиры и текущие задачи внутренней и внешней политики государства, являются основой законодательной деятельности палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации и других субъектов права законодательной инициативы и системообразующим источником их конституционного партнерства.

Конституция Российской Федерации наделяет послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию статусом документа, определяющего государственную политику Российской Федерации. В связи с этим послание является актом особого стратегического масштаба, определяющим важнейшие политические и социально-экономические общенациональные задачи.

Послания Президента Российской Федерации последовательно раскрывают и конкретизируют стратегические цели государственной политики во всех сферах жизнедеятельности общества и государства, направленные на реализацию базовых ценностей, заложенных в Конституции Российской Федерации, нового уровня социально-экономического развития страны, политического состояния общества, национальной безопасности, положения России в международном сообществе.

Послания Президента Российской Федерации содержат развернутую совокупность текущих задач, решение которых должно обеспечить последовательность развития страны.

Положения Конституции Российской Федерации, предписывающие Президенту Российской Федерации обращаться к Федеральному Собранию с ежегодным посланием, определяют конституционный механизм сотрудничества Федерального Собрания с Президентом Российской Федерации в законодательной сфере.

Принципы конституционного партнерства предполагают согласованное взаимодействие органов государственной власти по законодательному обеспечению государственной политики, а конституционный принцип разделения властей — четкое разграничение компетенции и политической ответственности между органами государственной власти за ее конечные результаты.

Оценка конечных результатов законодательной деятельности может быть дана на основе мониторинга состояния законодательства и эффективности практики его применения.

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, несмотря на свой ежегодный формат, является основополагающим стратегическим документом, определяющим вектор развития России на долгосрочную перспективу, ясно формулирующим важнейшие общенациональные задачи, среди которых самая главная и самая сложная задача — создание в России свободного общества свободных людей.

1.2. Гуманитарно-правовая стратегия России как основа формирования базовых направлений государственной политики России

Исторический смысл существования сегодняшней России подводит нас к идее гуманитарно-правовой стратегии России, которая в основных своих ценностях заложена в российской Конституции.

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (статья 2 Конституции Российской Федерации). 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).

Гуманитарно-правовая стратегия — это система долговременных целей по постоянному повышению уровня гарантий обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии с Конституцией России гуманитарно-правовая стратегия развития страны является фундаментальной составляющей государственной политики. И любая другая составляющая стратегии, относится ли она к сфере государственно-правового или социально-экономического развития, к сфере обеспечения национальной безопасности и пр., должна оцениваться на соответствие гуманитарно-правовой стратегии.

Гуманитарно-правовая стратегия, непосредственно выражающая 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 послания Президента России содержат целевую составляющую общей стратегии развития страны, то гуманитарно-правовая стратегия представляет собой ее ценностную компоненту. Таким образом, 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 критериев, на соответствие которым должны проверяться все результаты решения текущих задач государственной политики. В том числе — и итоги законодательной деятельности.

Какие бы проблемы ни ставились и ни обсуждались в нашем обществе — внешнеполитические и внутривнутриполитические, экономические и социальные, долговременные и текущие, региональные и отраслевые, связанные ли со стратегией развития конкретных сфер жизнедеятельности государства и общества или с эффективностью сотрудничества между странами, государствами и регионами, — в конечном счете все подходы к их решению должны отвечать на главный вопрос: с какими ценностями жизни человека связаны эти усилия.

Необходимым условием согласованного взаимодействия органов государственной власти при формировании и реализации основных направлений внутренней и внешней политики является понимание приоритетности конституционных положений, определяющих систему прав и свобод человека и гражданина.

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 полномочие обращаться с ежегодным посланием к Федеральному Собранию, и полномочие вносить в Государственную Думу проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, и право отклонять принятые федеральные законы, и право подписывать и обнародовать их.

При этом и все иные органы государственной власти, как субъекты гуманитарно-правовой стратегии, обязаны занимать свое, соответствующее статусу конституционно незаменимое место в целостной системе согласованного взаимодействия в реализации гуманитарно-правовой стратегии России.

ПРОГРАММА И ПРИОРИТЕТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ 2004 ГОДА

2.1. Программа и практические приоритеты основных направлений внутренней и внешней политики

Результаты законодательной деятельности трудно объективно оценивать только по факту существования принятых законов. А почему принимались именно эти, а не другие законы? Что из принятых законов насущно необходимо стране, отвечает ее потребностям как в государственно-стратегическом, так и в актуально-практическом плане? По каким критериям в конечном счете оценивать результаты законопроектной деятельности? Мы находим ответы на эти и другие вопросы в Конституции Российской Федерации и послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.

Исходя из конституционных полномочий Совета Федерации и его места в системе органов государственной власти Российской Федерации (статья 11 Конституции Российской Федерации) Совет Федерации обязан строить свою деятельность с учетом принципов конституционного партнерства в соответствии с приоритетами, вытекающими из посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.

Основная часть послания — формулирование государственно-правовой стратегии, обнародование приоритетов государственной политики и одновременно постановка задач перед органами государственной власти.

Послание на 2004 год органично связано с предыдущими посланиями Президента Российской Федерации В.В. Путина. Их сопоставительный анализ позволяет уяснить динамику трансформации приоритетов в государственной политике.

Ниже приводится описание таких приоритетов по годам с 2000 по 2004 год, помогающее достаточно условно, с учетом преемственности посланий представить "движение" приоритетов и примерную программу законодательной деятельности прошедшего, 2004 года.

Приоритеты на 2000 год. Укрепление государства: эффективное, сильное демократическое государство; совершенствование политической системы и строительство эффективного государства как гаранта стабильного общественного развития, гаранта соблюдения прав личности; строительство гражданского общества как полноценного партнера государства; совершенствование партийной системы; развитие профсоюзного движения; СМИ; правовые и экономические гарантии для цивилизованного информационного бизнеса; духовные ценности; национальная идея. Формирование единой исполнительной вертикали: диктатура закона; правовая дисциплина и действенная судебная система; укрепление федеративных отношений; фактическое выравнивание возможностей субъектов Российской Федерации в целях обеспечения граждан страны всей полнотой политических и социально-экономических прав. Ключевая роль государства — за-

щита экономической свободы: создание правовых гарантий развития российской экономики как экономики свободного предпринимательства и деловой инициативы граждан; обеспечение точного и эффективного проведения экономической стратегии на всей территории России; государственные институты должны обеспечить работу рынка; прямое участие государства в отдельных секторах экономики, например в оборонно-промышленном комплексе. Задачи в социально-экономической сфере: обеспечение защиты прав собственности; обеспечение равенства условий конкуренции; освобождение предпринимателей от административного гнета; снижение налогового бремени, упрощение таможенной системы; развитие финансовой инфраструктуры; реалистичная социальная политика — сфера здравоохранения, образования, культуры; обеспечение финансовой устойчивости пенсионной системы. Развитие международного сотрудничества.

Приоритеты на 2001 год. Определение конкретных, четких полномочий центра и субъектов Российской Федерации в рамках их совместной компетенции, разграничение федеральными законами предметов ведения и полномочий между федеральным центром и региональным уровнем управления. Наведение организационного и финансового порядка в системе территориальных структур федеральных органов исполнительной власти. Наведение порядка в межбюджетных отношениях. Четкое распределение ресурсов и налоговых поступлений. Судебная реформа. Систематизация, совершенствование законодательства, а также муниципального нормотворчества. Совершенствование работы правоохранительных органов, в том числе и прокуратуры. Административная реформа. Преобразования в бюджетной сфере: разделение бюджета на две части; обеспечение исполнения имеющихся государственных обязательств; построение бюджета на источниках доходов, связанных с благоприятной внешнеэкономической конъюнктурой. Развитие налоговой реформы. Таможенная реформа, изменение системы таможенного администрирования. "Закон о приватизации". Земельный вопрос. Регулирование оборота сельхозземель. Реформирование электроэнергетики, газоснабжения, железнодорожного транспорта и связи. Экспорт капитала. Пересмотр принципов валютного регулирования. Здоровье нации. Реструктуризация системы медицинской помощи, создание законодательной базы для завершения перехода к страховому принципу оплаты медицинской помощи, гарантий достойной старости. Переход к действительно эффективной пенсионной системе. Трудовой кодекс. Разработка государственных образовательных стандартов. Наука, правовая база науки. Финансирование науки. Внешняя политика. Защита интересов государства, предпринимателя, гражданина. Активизация взаимодействия с СНГ. Курс на интеграцию с Европой. Последовательность в отношениях с НАТО. Защита прав и интересов российских граждан, наших соотечественников за рубежом.

Приоритеты на 2002 год. Административная реформа. Модернизация системы исполнительной власти. Реформа госслужбы. Модернизация судебно-правовой системы. Формирование отечественной правовой системы. Стабильная законодательная база как фактор конкурентности эконо-

мики. Борьба с преступностью, экстремизмом. Разграничение сфер ведения между федеральным, региональным и местным уровнями власти. Местное самоуправление. Малый бизнес. Продолжение реформы естественных монополий. Управление государственной собственностью. Законодательное обеспечение механизма проведения процедуры банкротства и оздоровления предприятий. Банковская реформа. Реформа жилищно-коммунальной сферы. Интеграция в мировую экономику. Участие в ВТО. Научно-технический прогресс. Новые технологии, коммерциализация прикладной науки. Продолжение прежней темы как невыполненной задачи: подготовка законодательной базы для завершения перехода к страховому принципу оплаты медицинских услуг, медицинской помощи. Продолжение военной реформы и переход к профессиональной армии при сокращении срока службы по призыву. Прагматизм во внешней политике.

Приоритеты на 2003 год. Создание сильной России. Создание органов власти в Чеченской Республике. Административная реформа. Формирование профессионального, эффективного правительства, опирающегося на парламентское большинство. Развитие многопартийной системы, удвоение ВВП за десять лет. Преодоление бедности. Достижение полной конвертируемости рубля. Разработка контуров налоговой системы, которая будет существовать в России долгие годы. Преодоление демографического спада. Обеспечение свободного движения граждан. Военная реформа, перевооружение армии. Совершенствование международной политики, укрепление отношений со странами СНГ, эффективная иммиграционная политика.

Приоритеты на 2004 год. Формирование системы оценки планов и показателей работы всех органов исполнительной власти. Стимулирование дальнейшего роста институтов гражданского общества. Создание Общественной палаты. Удвоение за десятилетие ВВП. Преодоление бедности. Опережающие другие страны темпы роста. Значимый рост благосостояния граждан. Бюджетная реформа, введение нового разграничения доходных полномочий и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы страны. Совершенствование налоговой системы. Модернизация транспорта. Модернизация системы использования природных ресурсов, переход от административных разрешений к полноценным договорам — с четким определением прав и ответственности как государства, так и предпринимателей. Социальное развитие, создание условий для нормальной жизни человека, создание системы доступного жилья, модернизация здравоохранения, снижение уровня смертности, увеличение продолжительности жизни людей, преодоление демографического спада, модернизация образования, борьба с детской беспризорностью. Создание безопасных условий жизни, снижение уровня преступности в стране, обеспечение надежной безопасности России, нерушимости ее границ, противодействие терроризму, модернизация армии, гражданский контроль за эффективностью идущих в армии преобразований. Развитие международно признанных правовых инструментов и коллективных механизмов нейтрализации глобальных угроз, укрепление позиций России в мире.

Сознавая, что сравнительный анализ приоритетов в посланиях Президента Российской Федерации носит рабочий и прикладной характер, отметим, что он тем не менее позволяет установить пять основных укрупненных направлений внутренней и внешней политики, требующих законодательного обеспечения:

стратегия развития государства, институтов гражданского общества и обеспечение политических прав граждан;

стратегия экономического развития, обеспечение прав человека и гражданина в экономической сфере;

стратегия гуманитарного развития России, обеспечение прав человека и гражданина в социально-культурной сфере;

стратегия национальной безопасности, защита прав человека и гражданина;

стратегия внешней политики, укрепление гарантий прав человека и гражданина.

Именно эти направления составили вторую (предметную) часть доклада.

2.2. Законодательный процесс в 2004 году: методология анализа и динамика развития

Итогом деятельности Федерального Собрания Российской Федерации в 2004 году стало принятие 228 федеральных законов. Из них 37 — федеральные законы, которыми были ратифицированы международные договоры Российской Федерации.

В течение 2004 года только 110 законов прошли всю законодательную процедуру от начала до конца: от внесения законопроекта в Государственную Думу, принятия закона Государственной Думой, его одобрения Советом Федерации до подписания Президентом Российской Федерации и обнародования.

Из этих 110 законов примерно 10 можно рассматривать как ежегодно-традиционные: о федеральном бюджете на 2005 год; о бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2005 год; о бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2005 год; о внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2004 год" и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации; о внесении изменения в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2004 год"; об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2003 год; о страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2005 год; о бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2005 год; о внесении изменений в Федеральный закон "О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2004 год". Таким образом, на предмет законодательного обеспечения приоритетов внутренней политики, сформулированных Президентом Российской Федерации в послании 2004 года, может быть проанализировано порядка 100 законов.

Предваряя подробный анализ этих законов по предметным областям, обозначенным во второй части доклада, важно ориентировочно распределить эти законы в соответствии с целеполаганием субъектов права законодательной инициативы, которые при внесении законопроекта самостоятельно определяли место законопроекта в координатах проводимых реформ и обосновывали необходимость принятия закона, указывая при этом мотивы и основания его внесения.

Из 63 законов, корреспондирующих с приоритетами посланий Президента Российской Федерации последних четырех лет, подавляющее большинство составили законы, принятые в законодательное обеспечение реализации одного из приоритетов 2004 года — создания системы доступного жилья (24 закона), о чем прямо декларировалось в пояснительных записках.

В развитие заявленной в послании на 2004 год задачи совершенствования системы исполнительной власти и государственной службы было принято 8 законов. В рамках развития конституционных основ государственного устройства — 6 законов. В целях законодательного обеспечения укрепления российского федерализма и связанного с этим продолжения процесса разграничения полномочий — 2 закона. В развитие законодательства, регулирующего основы местного самоуправления, — 2 закона. В рамках совершенствования законодательства, направленного на реализацию судебной реформы, — 4 закона. В развитие институтов демократии и в изменение правовых основ деятельности политических партий — 2 закона. В развитие бюджетно-налоговой системы (не обусловленное процессами разграничения полномочий и межбюджетных отношений) — 4 закона. В обеспечение приоритета послания "модернизация здравоохранения" — 1 закон. В целях борьбы с бедностью, преодоления демографического спада — 7 законов. В целях совершенствования законодательства, обеспечивающего борьбу с терроризмом, — 2 закона. В рамках продолжения модернизации армии — 1 закон.

Помимо указанных законов, корреспондирующих с приоритетами посланий 2003—2004 годов, в 2004 году были внесены в Государственную Думу и приняты Федеральным Собранием в этом же году 34 закона, внесенные по иным предметам, напрямую не связанным с реализацией приоритетных направлений внутренней и внешней политики.

Наибольшую часть этих законов составили законы, внесенные в целях совершенствования законодательства по результатам мониторинга практики его применения, — 10 законов. По вопросам изменения праздников — 2 закона. Во исполнение решения Конституционного Суда Российской Федерации — 1 закон. По задачам оптимизации работы мировых судей — 1 закон. С мотивировкой о ликвидации неисполняемых функций государственных органов — 2 закона. В целях устранения пробелов в законодательстве — 3 закона. В целях компенсации последствий неисполнения

Правительством требований закона в части разработки подзаконных актов и законопроектной работы — 2 закона. Во исполнение требований действующего законодательства (реализация отсылочных норм) — 3 закона. В целях устранения правовых коллизий — 2 закона. В целях компенсации существенных погрешностей ранее принятых законов (разновидность практики последующего законотворчества) — 3 закона. В целях устранения очевидных внутренних противоречий законов (разновидность практики последующего законотворчества) — 4 закона. В целях приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации — 1 закон.

Основой предпринятого в части второй доклада анализа законодательства будут выявленные на предварительном этапе законы, которые отражают приоритеты, заданные в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации 2000—2004 годов.

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов...

(Статья 18 Конституции Российской Федерации)

ЧАСТЬ II

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Глава 1

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА, ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН

(укрепление федерализма; разграничение полномочий; реформа местного самоуправления; административная реформа и реформирование государственной службы; модернизация судебной системы; формирование гражданского общества)

2004 год стал в определенной степени ключевым в процессе масштабных и комплексных реформ, начатых по инициативе Президента Российской Федерации в 2000—2002 годах и продолженных в 2003—2004 годах: по модернизации государства, повышению эффективности системы публичной (государственной и местной) власти и государственного аппарата, укреплению институтов демократии и гражданского общества, повышению гарантий защиты конституционных прав граждан.

Среди них можно выделить:

реформу в сфере федеративных отношений и реформу местного самоуправления;

реформу государственного устройства Российской Федерации;

административную реформу и реформу государственной службы;

реформу политической системы и порядка формирования законодательных (представительных) органов государственной власти;

продолжение и развитие судебной реформы, начатой в 90-е годы прошлого века, а также гуманизацию уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства.

Выступая с Посланием Федеральному Собранию о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства в

2004 году, Президент Российской Федерации конкретизировал и уточнил ранее поставленные цели и задачи в сфере государственного строительства. Среди них можно выделить следующие:

обеспечение политической стабильности;

модернизация армии;

формирование развитого, активного гражданского общества; передача негосударственному сектору функций, которые государство не должно или неспособно эффективно исполнять;

совершенствование партийного строительства, повышение роли неполитических общественных организаций.

Конкретные задачи были поставлены главой государства в его программно-политическом заявлении, сделанном на расширенном заседании Правительства Российской Федерации 13 сентября 2004 года:

изменение порядка наделения полномочиями глав (высших должностных лиц) субъектов Российской Федерации;

переход к пропорциональной системе формирования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

необходимость создания Общественной палаты Российской Федерации.

Законотворчество в данной сфере общественных отношений в целом характеризовалось высокой интенсивностью и оперативностью реакции на вновь возникающие задачи и проблемные ситуации. В течение года были приняты и вступили в силу 6 федеральных конституционных законов и свыше 50 федеральных законов, еще ряд важных законопроектов к концу года находился в различной стадии подготовки и рассмотрения Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

В связи с различиями в достигнутой ранее степени реализации перечисленных реформ акценты в работе над их законодательным обеспечением в 2004 году были расставлены по-разному.

В области федеративных отношений и местного самоуправления главными задачами были:

создание правовой основы для перехода к реализации завершающего этапа реформы в сфере федеративных отношений, а также реформирования местного самоуправления (перераспределение полномочий между всеми уровнями публичной власти и установление сбалансированного соответствия между их расходными обязательствами и финансовыми ресурсами);

крупномасштабное приведение действующего законодательства в соответствие с базовыми актами, установившими новое разграничение полномочий между уровнями государственной и местной власти;

завершение первого этапа реформ и, соответственно, формирования базового законодательства, установившего новые принципы организации региональной и местной власти, а также двухуровневую территориальную модель муниципальных образований.

Решение этих уникальных по масштабам задач дополнительно усложнилось концептуальной установкой на одновременные ликвидацию финансово не обеспеченных "федеральных мандатов" и замену денежными

компенсациями многочисленных социальных обязательств государства перед населением.

В сфере разграничения полномочий между уровнями государственной и местной власти и укрепления федерализма российское законодательство обогатилось ключевыми федеральными законами, произошла относительная стабилизация в регулировании федеративных отношений, начался новый этап реформирования территориальных основ публичной власти. Мониторинг законодательного обеспечения федеративных отношений выявил следующее.

Существенные изменения Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", внесенные Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ, явились ключевыми звеньями правового обеспечения федеративной реформы.

Основной новеллой закона стал перечень так называемых собственных полномочий субъектов Российской Федерации, осуществление которых финансируется из их бюджетов и подлежит их нормативно-правовому регулированию. Перечень предназначен для четкого определения зон финансовой ответственности федерального центра и регионов, призван дисциплинировать федерального законодателя, поставить барьер на пути принятия им законов, необоснованно налагающих на субъекты Российской Федерации новые полномочия, не обеспеченные соответствующим финансированием. В этих целях в закон была введена норма, предусматривающая, что перечень полномочий субъектов Российской Федерации может быть изменен только путем внесения изменений в текст самого закона.

Согласно закону отдельные полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть временно возложены на федеральные органы власти, если объем просроченных долговых обязательств субъекта Российской Федерации превышает 30 процентов собственных доходов его бюджета. На этом основании Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации по ходатайству Правительства Российской Федерации в субъекте Российской Федерации вводится временная (на срок до года) финансовая администрация (ВФА). В случае нецелевого расходования субъектом Российской Федерации субвенций из федерального бюджета решение о временном осуществлении федеральными органами власти полномочий органов власти субъекта Российской Федерации принимается Правительством Российской Федерации. Однако предложенные конструкции несвободны от ряда недостатков, среди которых — отсутствие четких правовых механизмов реализации.

Поправки, внесенные в Бюджетный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений", направлены на четкое финансовое обеспечение закрепляемых за разными уровнями публичной власти полномочий. Однако в кодексе по-прежнему не содержится сбалансированной модели бюджетного федерализма. Часть полномочий и ответственность "спущены"

на уровень субъектов Российской Федерации, в то время как финансы в основном сконцентрированы на федеральном уровне.

В Налоговый кодекс Российской Федерации за шесть лет его существования были внесены многочисленные поправки, в результате чего получилось 82 редакции Налогового кодекса, причем некоторые редакции не действовали ни дня. Руководствоваться данным кодексом субъектам правоприменения крайне сложно. Отсутствие адекватного налогового подкрепления проводимой государством политики разграничения компетенции отрицательным образом сказалось на ее перспективах.

Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ можно считать беспрецедентным как по объему (более 700 страниц), так и по количеству пересмотренных актов (законом были внесены поправки в 152 федеральных закона, 112 законодательных актов были признаны утратившими силу полностью или частично). Целью принятия данного закона было приведение отраслевого законодательства в соответствие с требованиями базовых федеральных законов. Предмет его регулирования включает в себя разграничение полномочий, модернизацию социальной сферы, замену льгот денежными компенсациями, а также технические изменения, необходимые для проведения административной реформы.

Законом также предусмотрены изменения законодательства, напрямую не вытекающие из вышеназванных базовых законов. Это, в частности, поправки в Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 "О недрах", которые существенным образом сокращают полномочия субъектов Российской Федерации в области недропользования, а также поправки в Водный кодекс и Лесной кодекс, исключающие из федерального законодательства указания на полномочия субъектов Российской Федерации в сфере водных и лесных отношений.

Федеральный закон 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" стал важным звеном федеративной реформы. Его разработка и принятие были обусловлены необходимостью расширения полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых ими за счет средств собственных бюджетов. Кроме того, часть полномочий по предметам совместного ведения, отнесенных к полномочиям Российской Федерации, была передана законом субъектам Российской Федерации с реализацией за счет субвенций из федерального бюджета и с сохранением регулирующих и контрольных функций за федеральными органами.

Таким образом, несмотря на масштабы проделанной работы, федеральному законодателю не удалось выйти на сбалансированную схему взаимоотношений центра и регионов. Реализация положений базовых федеральных законов на каждом шагу наталкивается на объективные трудности, поскольку многие их положения оказались плохо проработанными, не учитывающими особенностей субъектов Российской Федерации. Не про-

ведено четкое и стабильное разграничение компетенции в финансовой сфере. Стоит вопрос о необходимости закрепления на долгосрочной основе контингента налоговых полномочий и иных источников доходов субъектов Российской Федерации, отношений между бюджетами разных уровней, а также точного определения правомочий и ответственности в сфере владения, пользования и распоряжения имуществом. Решающим фактором в вопросе о степени централизации финансовых ресурсов должно стать соответствие доходных источников и налоговых полномочий субъектов Российской Федерации их расходным обязательствам.

Нужна выработка долгосрочной стратегии развития субъектов Российской Федерации, направленной на создание условий для их экономического и социального развития, эффективного использования их потенциалов, увязки со стратегическими интересами Российской Федерации в целом.

Деятельность по упорядочению законодательной базы федеративных отношений не может вестись поспешно. Столь необходимые стране законы нельзя принимать без глубокого анализа их положений. Платой за неоправданную интенсификацию законотворчества становится отсутствие законодательной взаимосогласованности, несоответствие принимаемых законов системе действующего законодательства (растущая бессистемность законодательства).

Глубина и степень федерального регулирования разграничения предметов ведения и полномочий должны подчиняться ясно сформулированным принципам, в числе которых субсидиарность, сотрудничество центра и регионов, их взаимная ответственность.

Реформирование местного самоуправления в 2004 году осуществлялось на основе принятого в 2003 году Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Качество законодательного обеспечения реформы местного самоуправления должно оцениваться в контексте всего комплекса мер административной реформы, и прежде всего реформы по разграничению полномочий между органами публичной власти трех уровней: органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Основные цели реформы местной власти были сформулированы в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2002 и 2003 годах. Важнейшими из них являются создание эффективно действующей системы оказания услуг публичной властью гражданам и приближение органов местного самоуправления к населению. Эти цели соответствуют международным обязательствам Российской Федерации, которые Россия взяла на себя, ратифицировав Европейскую хартию местного самоуправления.

В 2004 году практически завершился первый этап реформы местной власти — формирование двухуровневой модели территориальной организации местного самоуправления. Сложность законодательного обеспечения реформирования местного самоуправления заключается в необходи-

мости практически одновременного реформирования территориальных, организационных и бюджетных основ, разграничения полномочий между уровнями публичной власти и двумя типами муниципальных образований, как существующих, так и вновь создаваемых.

Реализация конституционного принципа территориальной организации местной власти в городских и сельских поселениях и на иных территориях через установление базового принципа двухуровневой территориальной организации местной власти привела к необходимости системного уточнения положений действующего федерального законодательства по вопросам компетенции органов местного самоуправления, их бюджетных, имущественных и других прав.

Принятие в 2003—2004 годах поправок в Налоговый кодекс и Бюджетный кодекс, Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ создало необходимые правовые условия для ликвидации "нефинансируемых мандатов" на местном уровне и финансового обеспечения расходных полномочий двух типов муниципальных образований.

Анализ практики реализации переходных положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" показывает, что в субъектах Российской Федерации наряду с общими позитивными тенденциями наметились и негативные тенденции. К позитивным тенденциям, которые были обусловлены началом реализации переходных положений базового федерального закона, без сомнения, можно отнести обширный объем работ по согласованию и систематизации регионального законодательства по отдельным вопросам местного самоуправления, проведение анализа и оценки эффективности существующих границ и территорий муниципальных образований и административных территориальных единиц в субъектах Российской Федерации.

Негативные тенденции проявились в том, что в некоторых субъектах Российской Федерации в обход федерального закона попытались сохранить одноуровневую территориальную организацию местного самоуправления, а в некоторых были проведены территориальные преобразования — изменение границ и статуса населенных пунктов без надлежащего учета мнения населения по этим вопросам. Неточность и несогласованность положений законодательства о местном самоуправлении, о наименовании географических объектов, градостроительного и земельного законодательства, а также неурегулированность общих принципов административно-территориального деления в субъектах Российской Федерации в ряде случаев привели к ошибочному толкованию и применению региональными законодателями норм федерального законодательства. В целях исправления ситуации в 2004 году потребовалось принятие двух федеральных законов: от 12 августа 2004 года № 99-ФЗ "О внесении изменений в статью 82 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и в статью 84 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и от 28 декабря 2004 года № 186-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах орга-

низации местного самоуправления в Российской Федерации". Эти законы уточняют положения базового Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Наряду с этим перечень вопросов местного самоуправления был расширен Федеральным законом 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" (статья 15).

Практика недостаточной системной проработки законопроектов на федеральном уровне подтверждается принятием нового Градостроительного кодекса Российской Федерации. Подчинение его текста одной, пусть и социально значимой цели — формированию рынка доступного жилья привело к отсутствию в тексте четко определенных приоритетов федеральной градостроительной политики. По существу, эти полномочия "делегированы" региональным и местным властям, что противоречит концепции двух базовых федеральных законов, устанавливающих принципы разграничения полномочий между тремя уровнями публичной власти, а также принципы и порядок наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления. В Федеральном законе от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации" вновь, в четвертый раз в 2004 году, вносятся изменения и дополнения в базовый закон о местном самоуправлении и расширяется перечень вопросов местного значения в сфере градостроительства, что свидетельствует уже об определенной тенденции, а не о единичных случаях.

Таким образом, основными недостатками законодательного обеспечения приоритетов федеральной политики, провозглашенных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, в отношении организации местного самоуправления являются упущения в обеспечении системности законодательства, а также недостаточная юридико-техническая проработка текстов законопроектов (до их внесения в Государственную Думу и на этапе рассмотрения в Государственной Думе) в системной связи с терминологией и положениями базовых федеральных законов.

На данном этапе основными практическими задачами в сфере законодательного регулирования местного самоуправления являются:

принятие ряда федеральных законов, необходимых для реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (о регистрации уставов муниципальных образований, о муниципальной службе, о государственном и муниципальном имуществе и других);

продолжение планомерной работы по исключению из законодательства положений, не согласующихся с разграничением полномочий между уровнями публичной власти и возлагающих "нефинансируемые мандаты" на органы местного самоуправления.

В области реформирования государственного устройства Российской Федерации важным событием стало принятие Федерального конституционного закона от 25 марта 2004 года № 1-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа". Данный закон, по существу, стал модельным актом для последующего объединения российских регионов.

Как известно, в результате напряженных дискуссий в 2001 году был принят Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации". Первыми субъектами Российской Федерации, которые воспользовались возможностью образования нового субъекта Российской Федерации путем объединения, стали Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ, которые в соответствии с требованиями закона поэтапно осуществили все необходимые для объединения процедуры.

Согласно положениям Федерального конституционного закона от 25 марта 2004 года № 1-ФКЗ Коми-Пермяцкий автономный 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". Между тем в законодательстве Российской Федерации об организации публичной власти трех уровней (федерального, субъектов Российской Федерации и местного) отсутствует понятие "административно-территориальная единица с особым статусом". Также следует отметить отсутствие в законе точно установленной процедуры включения в Конституцию Российской Федерации наименования нового субъекта Российской Федерации, неопределенность его статуса, нечеткость при определении основных этапов, механизма и сроков переходного периода. Законом не определена столица Пермского края, а также временные рамки принятия Устава Пермского края, которым должен завершиться переходный период.

В области административной реформы и реформирования государственной службы перед законодателем стояли задачи:

приведения действующего законодательства в соответствие с новыми принципами организации системы органов исполнительной власти, установленными Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти";

законодательного установления нового порядка формирования корпуса глав (высших должностных лиц) субъектов Российской Федерации;

законодательного урегулирования вопросов организации и функционирования отдельных видов государственной службы (государственной гражданской и военной службы, а также государственной службы в правоохранительных органах) и приведения их в соответствие с установленными Федеральным законом от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" общими основами организации системы государственной службы Российской Федерации.

Основная часть этих задач была выполнена.

Положения Федерального конституционного закона от 19 июня 2004 года № 4-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" (по вопросу уточнения полномочий Правительства Российской Федерации), а также Федерального закона от 29 июня 2004 года № 58-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления" законодательно закрепили ранее провозглашенную Президентом Российской Федерации административную реформу (Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314).

С принятием Федерального закона от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" была реформирована система власти в субъектах Российской Федерации. Закон, в частности, содержит положения о новом порядке наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации органами законодательной власти субъектов Российской Федерации, что направлено на реализацию конституционных положений о единстве системы исполнительной власти в Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Положения данного Федерального закона были развиты в Указе Президента Российской Федерации от 27 декабря 2004 года № 1603 "О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации".

Значительную часть правовой основы проводимой административной реформы составляют указы Президента Российской Федерации. Между тем в целях соблюдения прав и свобод граждан, обеспечения открытости управления, создания равных условий для участников хозяйственной деятельности, унификации процедур принятия управленческих решений, предотвращения коррупции, усиления контроля и ответственности порядок деятельности органов исполнительной власти, включая полномочия, процедуры и механизмы выработки и принятия решений должны найти четкое нормативно-правовое регулирование. Сегодня правовая основа функционирования федеральных органов исполнительной власти представлена многочисленными подзаконными актами, что ведет к размытости и неустойчивости полномочий и сфер ответственности в государственном управлении в целом. Именно поэтому важно, чтобы принципиальные вопросы организации и функционирования системы исполнительной власти регулировались по согласованным, нормативно установленным правилам.

В связи с этим полагаем, что назрела потребность совершенствования федерального конституционного законодательства, регулирующего деятельность Правительства Российской Федерации. Новая редакция или серьезные изменения Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" позволят более эффективно обеспечить реализацию принципа единства системы исполнительной власти в Российской Федерации в соответствии с положениями Конституции Российской Федерации, уточнить полномочия и ответственность Правительства Российской Федерации.

В сфере законодательного обеспечения реформы государственной службы Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" стал первым из группы законов, призванных урегулировать вопросы организации и функционирования отдельных видов государственной службы Российской Федерации.

Указанный Федеральный закон по своему предмету регулирования охватывает обширную сферу общественных отношений и устанавливает правовые, организационные и экономические основы федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации. Это позволяет отнести его к одному из системообразующих федеральных законов о видах государственной службы — государственной гражданской службе.

Закон, по существу, является важным элементом строящейся новой системы законодательства, регламентирующего гражданскую, военную и правоохранительную государственную службу, которая выведена из сферы трудового законодательства.

Вместе с тем существует значительная часть нерешенных вопросов, например о единых требованиях по должностям государственной службы на федеральном и региональном уровнях, о единстве карьерного роста государственного служащего, о соотношении должностей федеральной государственной службы и типовых должностей государственной службы субъектов Российской Федерации и другие.

Важнейшая характеристика соответствия содержания закона задачам, сформулированным в посланиях Президента Российской Федерации, заключается в том, что государственная служба должна быть снабжена встроенными механизмами, затрудняющими и предотвращающими коррупцию.

Эти механизмы хорошо известны и лежат в сфере открытости государственной службы, подвижности структур, демократических процедур принятия и продвижения на государственной службе, оценки эффективности работы по конечным результатам и т.д.

Социально достаточный уровень оплаты и социальных гарантий должен быть составной частью механизма привлечения на государственную службу эффективных и компетентных работников, повышения их ответственности, создания антикоррупционных стимулов.

При формировании систем оплаты труда государственных служащих нужно ясно осознавать тот факт, что по уровню оплаты, даже с учетом дополнительных льгот и гарантий, государственная служба никогда не смо-

жет сравняться с частным сектором. Необходимо формировать и усиливать и иные стимулы профессионального и карьерного роста, социального статуса. При этом, однако, традиционный натуральный "социальный пакет" чиновника нужно, во-первых, "растворить" в высокой оплате труда, во-вторых, "монетизировать", заменив денежными и современными финансовыми инструментами (страхование, компенсация расходов на транспорт и др.).

В этом контексте ни принятый Федеральный закон, ни указы Президента Российской Федерации, касающиеся оплаты труда государственных служащих, не смогли решить поставленные задачи в этой части административной реформы. Важно, чтобы в результате применения этого Федерального закона не повторилась ситуация с известным Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ.

В 2004 году не удалось в рамках реализации концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации внести для рассмотрения законопроекты, регулирующие прохождение военной службы, службы в правоохранительных органах. Одновременно логика реформирования государственной службы по ее основным видам требует внесения изменений в закон о системе государственной службы с целью выделения в отдельный вид парламентской службы, что будет отражать ее особенности.

Это соответствует и международному опыту государственного строительства: во многих странах приняты специальные законодательные акты, регулирующие статус, структуру и функции аппарата парламента, порядок прохождения государственной службы в нем.

Эффективность применения Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" напрямую зависит от наличия или отсутствия федерального государственного органа по управлению государственной службой в Российской Федерации. При этом недопустимо, чтобы в качестве такого органа был определен один из существующих федеральных органов исполнительной власти.

В области реформирования политической системы и порядка формирования законодательных (представительных) органов государственной власти, укрепления институтов демократии и гражданского общества был принят целый ряд законов, среди которых следует выделить следующие блоки.

Первый блок законов направлен на укрепление партийной системы и повышение роли партий в деятельности законодательных органов государственной власти. Это прежде всего Федеральный конституционный закон от 3 ноября 2004 года № 6-ФКЗ "О внесении изменения в статью 11 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации". В соответствии с законом был ликвидирован запрет для членов Правительства Российской Федерации занимать должности в руководящих органах политических партий.

Этим же целям соответствуют Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 168-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О по-

литических партиях" (в части увеличения минимально необходимого числа членов партии), а также проект федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (принят Государственной Думой в первом чтении), направленные на усиление роли политических партий в формировании новой политической системы.

Второй блок законов направлен на **укрепление институтов демократии и гражданского общества**, обеспечение гарантий реализации политических прав граждан.

Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях". Следует отметить, что проект этого закона, принятый Государственной Думой в первом чтении, вызвал неоднозначную реакцию в обществе. В дальнейшей работе над проектом закона были учтены поправки, внесенные Президентом Российской Федерации, членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы и Правительством Российской Федерации, что позволило устранить основные недостатки закона.

Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации". Сохранив основные принципы проведения референдума как непосредственного выражения власти народа, Федеральный конституционный закон более подробно по сравнению с ранее действовавшим урегулировал процедуру сбора подписей в поддержку проведения референдума, подсчета голосов и установления итогов голосования на основе накопленного в последнее десятилетие опыта проведения избирательных кампаний и выдвижения ряда инициатив проведения референдума Российской Федерации.

Проект федерального закона "Об Общественной палате Российской Федерации" принят Государственной Думой в первом чтении. Согласно законопроекту палата "обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в целях учета разнообразных потребностей и интересов граждан". В качестве задач, стоящих перед палатой, называются также защита прав общественных объединений, осуществление общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Прошедшие обсуждения законопроекта выявили наличие противоположных оценок его содержания как со стороны самих общественных организаций, так и со стороны экспертов.

В области реформирования судебной системы и совершенствования правосудия, обеспечения гарантий прав граждан на судебную защиту был принят объемный пакет из 36 федеральных законов.

В 2004 году было принято 22 федеральных закона о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в Уголовный, Уголовно-процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы Российской Федерации. Вносимые изменения имели своей целью не только общее совершенствование законодательства, но и значительное

усиление ответственности граждан за террористическую деятельность, за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания в России, за правонарушения в сфере миграционных отношений, а также в области защиты государственной границы Российской Федерации, за незаконную разработку богатств континентального шельфа или исключительной экономической зоны Российской Федерации, за незаконную добычу водных животных и растений, а также за управление транспортным средством в состоянии алкогольного или наркотического опьянения.

Федеральный закон от 20 августа 2004 года № 119-ФЗ "О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства" определил механизм осуществления этой защиты, ее виды и применяемые меры безопасности, а также источник финансирования этих мер. Таким образом, закон сумел обеспечить реализацию конституционных принципов государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере уголовного судопроизводства и одновременно заполнить правовой пробел, наличие которого препятствовало эффективности уголовного судопроизводства.

В прошедшем году был принят также чрезвычайно необходимый Федеральный закон от 20 августа 2004 года № 113-ФЗ "О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации". Были внесены поправки в Федеральный закон от 17 декабря 1998 года № 188-ФЗ "О мировых судьях в Российской Федерации", касающиеся порядка замещения временно отсутствующего мирового судьи, и решена актуальная проблема возмещения издержек по делам, рассматриваемым мировыми судьями.

Пристальное внимание уделялось Арбитражному процессуальному, Гражданскому процессуальному и Гражданскому кодексам Российской Федерации, а также Федеральному закону от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации", в статьи которых были внесены необходимые изменения, направленные на совершенствование законодательства в судебной сфере и оптимизацию работы судов.

Говоря о перспективах развития российского законодательства в судебной-правовой сфере, несомненно надо вернуться к вопросу о формировании административных судов для рассмотрения споров, вытекающих из публичных правоотношений, при этом целесообразно определиться: административное судопроизводство будет развиваться по пути специализации или по пути совершенствования административных процедур в существующей системе судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Следующим шагом в развитии судебной реформы может стать создание специализированных судов: ювенальных, семейных, трудовых, налоговых и др.

Такие специализированные суды могут дать возможность действующим в них судьям сосредоточиться на анализе тонкостей и нюансов соответствующей категории дел и благодаря этому выносить квалифицированные решения. Для реализации этого необходимо внести соответствующие по-

правки в Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" и принять федеральный конституционный закон о судах общей юрисдикции.

Принятие Российской Федерацией обязательств по соблюдению ратифицированных Советским Союзом международных соглашений в области прав человека, а также подписание договоров от имени Российской Федерации предполагают в продолжение судебно-правовой реформы сделать акценты на повышении прозрачности, открытости судебной системы и обеспечении контроля над ней со стороны общества.

В результате анализа трехлетней практики работы Совета Федерации, сформированного по новому порядку, обнаружилось несовершенство нормы закона, связанной с правом и порядком отзыва члена Совета Федерации законодательным или исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. В последнее время наблюдались случаи немотивированного досрочного отзыва члена Совета Федерации. Наряду с ротацией эта практика привела к интенсивной смене состава палаты, включая председателей и заместителей председателей ее комитетов и комиссий.

Эти вопросы были урегулированы Федеральным законом от 16 декабря 2004 года № 160-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" и Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и о признании утратившим силу пункта 12 статьи 1 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". Указанный Федеральный закон был принят Государственной Думой, одобрен Советом Федерации, отклонен Президентом Российской Федерации и принят в редакции специальной комиссии. В законе установлена обязанность законодательного или исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в трехмесячный срок после своего формирования решить вопрос о назначении (избрании) члена Совета Федерации, а также сформулированы полномочия Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, по представлению которого полномочия члена Совета Федерации могут быть досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта Российской Федерации в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации.

По результатам законотворческой деятельности в сфере государственного строительства и конституционного законодательства можно видеть, что реализация стратегических целей и задач государственной политики, определенных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию и в других программно-политических документах главы государства, была ее доминирующим направлением. Это способствовало повышению эффективности законодательной деятельности.

Вместе с тем содержание и качество принимаемых федеральных законов не всегда соответствует целям и задачам государственной политики. Первые же дни применения Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, венчающего огромные усилия по созданию законодательной базы федеративной и муниципальной реформ, наглядно продемонстрировали, что полученные результаты не соответствуют целевым установкам Президента Российской Федерации.

Характерно, что подобные случаи не являются единичными и связаны с недостатками организации системы законодательного регулирования ввиду практического отсутствия программно-целевого подхода к созданию законодательного обеспечения масштабных реформ и неудовлетворительного уровня концептуальной проработки сложных законов, неиспользования палатами Федерального Собрания возможностей парламентского контроля за действиями исполнительной власти как в период подготовки к введению законов в действие, так и во время правоприменения.

Детальный анализ проблемы проведен в части III доклада. Здесь же следует отметить, что одним из главных факторов повторения столь значимых ошибок является практическое отсутствие института ответственности субъектов законотворчества на федеральном уровне, тогда как в базовых законах о принципах организации региональной и местной власти, работе над которыми уделялось столько внимания в 2004 году, были установлены достаточно жесткие меры ответственности субъектов регионального и местного нормотворчества.

Еще одним существенным фактором наличия данной ситуации является доминирование политической целесообразности скорейшего принятия того или иного закона над объективно необходимым соблюдением законодательных процедур. Примером такого подхода можно назвать принятие уже упомянутого Федерального конституционного закона от 25 марта 2004 года № 1-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа", одобрение которого Государственной Думой одновременно в трех чтениях представляется излишне поспешным и не позволившим Совету Федерации внести в текст закона необходимые коррективы. Неудовлетворительное состояние организации системы законодательного регулирования в целом и отдельных ее звеньев в частности приводит к потере и других показателей эффективности.

Это прежде всего нестабильность действующего законодательства. Количество и интенсивность внесения изменений в действующие законодательные акты абсолютно не соответствует такому важнейшему принципу организации демократического правового государства, как стабильность законодательства, обеспечивающего реальные права и свободы человека и гражданина.

Одним из существенных недостатков принимаемых федеральных законов остается их низкое качество.

Оставляет желать лучшего и проработка вопросов реализации законов. Кроме упомянутых выше механизмов ответственности, недостаточное

внимание уделяется таким важнейшим аспектам, как наличие и достаточность материально-финансовых ресурсов и организационных механизмов реализации закона, планирование и контроль за необходимыми действиями по его подготовке к вступлению в силу, включая своевременное принятие необходимых актов исполнительной власти и актов субъектов Российской Федерации.

В связи с этим кроме уже упоминавшегося Федерального закона № 122-ФЗ показателен Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации". В Федеральном законе делается попытка объединить разрозненные нормативные правовые акты о государственной гражданской службе во взаимосвязанную систему, тем самым сократив количество нормативных актов, регулирующих государственную службу. Одновременно закон изобилует отсылочными нормами к еще несуществующим нормативным актам, число которых значительно превышает число нормативных актов, подлежащих сокращению в связи с его принятием.

Особое внимание федеральному законодателю следовало бы уделить вопросам реализации федеральных конституционных законов, учитывая их более высокую юридическую силу по сравнению с федеральными законами. Примером может послужить Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации", согласно которому, например, в случае если решением Конституционного Суда Российской Федерации федеральный закон признан неконституционным полностью или частично либо из решения Конституционного Суда Российской Федерации вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, Правительство Российской Федерации не позднее трех месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации обязано внести в Государственную Думу проект нового федерального закона или ряд взаимосвязанных проектов законов либо законопроект о внесении изменений в закон, признанный неконституционным в отдельной его части. Надо отметить, что со времени принятия данной нормы (Федеральным конституционным законом от 15 декабря 2001 года № 4-ФКЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации") Правительство Российской Федерации ни разу в срок не исполнило требования вышеназванного Федерального конституционного закона. Другой пример. Как уже отмечалось, в 2004 году был принят Федеральный конституционный закон от 7 июня 2004 года № 3-ФКЗ "О внесении изменения в статью 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в статье 2 которого определено, что Правительству Российской Федерации надлежит до 1 октября 2004 года установить необходимый порядок и размеры возмещения расходов гражданам или их объединениям, обратившимся в Конституционный Суд Российской Федерации. Но и это прямо установленное требование названного Федерального конституционного закона Правительством Российской Федерации до сих пор не исполнено.

Указанные недостатки свойственны всему российскому законодательству. Но особенно недопустимым является присутствие всех этих проблем в сфере законодательного обеспечения государственно-правового строительства, которая по определению должна служить эталоном качества принимаемых законов и эффективности их действия.

В целом в 2004 году Российская Федерация сделала существенный шаг вперед в реализации политических прав граждан в сфере права на объединение, права публично выражать собственную политическую позицию, права участия в управлении делами государства через участие в формировании органов государственной власти, права на судебную защиту и др.

Глава 2

СТРАТЕГИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ, ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ **(удвоение ВВП, развитие рыночных отношений; развитие бюджетно-налоговой системы; развитие транспортной инфраструктуры; создание эффективной системы использования природных ресурсов; расширение возможностей для предпринимательства)**

В соответствии с установленными конституционными принципами создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, является основной задачей функционирования органов государственной власти¹. Президент Российской Федерации в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации стратегической целью экономического развития определяет становление России как страны с конкурентоспособной рыночной экономикой, страны, "где права собственности надежно защищены, а экономические свободы позволяют людям честно работать, зарабатывать"².

Достижение этой цели, от которой напрямую зависят уровень благосостояния населения страны и позиция России в мире, требует существенного ускорения экономического роста. Приоритетность задачи удвоения ВВП как основы развития российской экономики подчеркивалась в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2003 и 2004 годы.

На решение этой стратегической задачи должны быть направлены проводимые в стране рыночные преобразования, развитие конкурентных отношений, создание адекватных современному экономическому положению России форм государственного и социального регулирования, совершенствование рыночной инфраструктуры.

Основными задачами законодательной работы в связи с этим являются создание правовых условий, необходимых для реализации структурных ре-

¹ Статья 7 Конституции Российской Федерации.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, 16 мая 2003 года.

форм, промышленной и инвестиционной стратегии, направленных на диверсификацию и повышение конкурентоспособности экономики, стимулирование развития наукоемких отраслей; формирование эффективной корпоративной экономики; развитие продуктивной системы партнерства государства и частного бизнеса.

По этим направлениям в 2004 году принято около 40 федеральных законов, в том числе внесены изменения в федеральные законы от 26 июня 1995 года № 208-ФЗ "Об акционерных обществах", от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)", в Налоговый кодекс Российской Федерации, большое число законопроектов находится на рассмотрении в Государственной Думе. В то же время многие проблемы законодательного обеспечения достижения указанных целей остаются пока нерешенными.

Позитивным шагом в правовом обеспечении **формирования и укрепления рыночных институтов экономики** стала разработка и принятие Государственной Думой 14 октября 2003 года в первом чтении проекта федерального закона "О саморегулируемых организациях". В 2004 году шла активная работа над указанным законопроектом. Ряд замечаний концептуального и юридико-технического характера по этому законопроекту был высказан на парламентских слушаниях (8 июня 2004 года).

Следует отметить, что в российском законодательстве уже имеется ряд положений о саморегулируемых организациях. Так, федеральными законами от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)", от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг", от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" предусматривается создание саморегулируемых организаций в соответствующих сферах профессиональной или предпринимательской деятельности. В связи с этим наиболее перспективным направлением в законодательстве было бы одновременно с продолжением работы над рамочным законопроектом "О саморегулируемых организациях" развивать положения о саморегулировании в текущем законодательстве, учитывая при этом особенности конкретной отрасли регулирования, готовность конкретного предпринимательского сообщества к созданию саморегулируемой организации. Такой подход продиктован прежде всего необходимостью сочетания собственно рыночных методов саморегулирования с взвешенным государственным протекционизмом и стремлением к гармонизации жизненно важных интересов личности, общества и государства как главной задачи обеспечения национальной безопасности, в том числе и в сфере экономики.

Важным самостоятельным направлением экономических реформ является формирование эффективной и цивилизованной корпоративной экономики. При формировании крупных корпоративных структур должны быть найдены правовые решения, направленные на преодоление существующего чрезмерного усиления монопольных позиций сырьевых, экспортно-ориентированных компаний. Для устранения структурных диспропорций и перехода к социально ориентированному экономическому развитию необходима активизация антимонопольной политики государства, направ-

ленной на перераспределение ресурсов в пользу обрабатывающих отраслей промышленности, среднего и малого бизнеса, стимулирование конкурентных принципов развития. Это способно задействовать огромный потенциал экономического роста и решения задачи удвоения ВВП.

Усилия законодательной ветви власти должны быть направлены в первую очередь на создание нормативно-правовой базы промышленной политики, определение "правил поведения" субъектов экономического процесса и совершенствование механизма контроля за соблюдением таких правил. Для этого потребуются принятие ряда новых законов, относящихся непосредственно к промышленной политике, а также внесение изменений в уже имеющиеся нормативные правовые акты — Налоговый, Бюджетный и Таможенный кодексы Российской Федерации, законы от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике", от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества", а также законы, определяющие правовой статус и регулирующие деятельность юридических лиц вообще и отдельных организаций различных организационно-правовых форм в частности.

Значительным резервом экономического роста является **развитие малого предпринимательства**. Однако действующий в настоящее время Федеральный закон от 14 июня 1995 года № 88-ФЗ "О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации" не решает в полной мере проблем, назревших в этой сфере. В связи с этим актуальным является принятие указанного Федерального закона в новой редакции. Его концепция уже разработана совместной рабочей группой Совета Федерации и Торгово-промышленной палаты Российской Федерации. Необходимо также внести изменения в главы Налогового кодекса Российской Федерации, регулирующие налогообложение предпринимательства. Должен быть расширен спектр деятельности государства и местного самоуправления по развитию малого предпринимательства, в том числе по его организационной, финансовой, имущественной, информационной поддержке.

Нуждается в доработке и приведении в соответствие с задачами сегодняшнего дня законодательство о приватизации государственного и муниципального имущества. Важное значение для совершенствования законодательства, регулирующего отношения собственности, имеет возобновление активной подготовки ко второму чтению проекта федерального закона "О концессионных договорах, заключаемых с российскими и иностранными инвесторами". Этим законопроектом при договоре концессии государство или муниципальное образование вместо приватизации объекта, находящегося в государственной или муниципальной собственности, передает его в пользование на длительный срок концессионеру, сохраняя за собой право собственности на этот объект, а концессионер осуществляет вложение своего капитала в связи с использованием таким объектом на свой риск.

Заслуживает внимания находящийся в Государственной Думе проект федерального закона "Об обращении имущества, находящегося в собствен-

ности граждан и юридических лиц, в собственность Российской Федерации (национализации)". При принятии этого федерального закона необходимо учитывать и принципы равной защиты права собственности.

Значительным шагом в развитии корпоративного законодательства Российской Федерации стали законы, направленные на совершенствование единой системы государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Вместе с тем корпоративное право нуждается в постоянном обновлении.

Важно также обеспечить в ближайшее время дальнейшее законодательное совершенствование института несостоятельности. Принятый в октябре 2002 года (третий по счету) Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" оставил немало лазеек для недобросовестного "захвата бизнеса", вывода ликвидных активов, "сбрасывания" долгов, вытеснения акционеров. В этой ситуации инструмент банкротства не может решать свою главную задачу — вывод из кризиса и оздоровление предприятий. Поэтому приоритетной задачей является совершенствование действующего законодательства и правоприменительной практики в этой сфере, в частности в отношении прав и ответственности акционеров; процедур принятия решений об использовании обеспечительных мер по искам, связанным с корпоративными конфликтами; порядка созыва внеочередных собраний акционеров; усиления ответственности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих за свои действия по делам о несостоятельности и т. д.

Многие из этих проблем должны найти отражение в пакете законопроектов, которые разработаны Правительством Российской Федерации и рассмотрение которых планируется в Государственной Думе в течение 2005 года³.

Большое значение имеет дальнейшее развитие системы регулирования отношений, возникающих при размещении и реализации государственного заказа. Основной целью принятого в октябре 2004 года в первом чтении законопроекта "О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" является единообразное урегулирование отношений по размещению заказов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) до заключения госу-

³ Пакет состоит из проектов федеральных законов "О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", Федеральный закон "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей", Федеральный закон "Об акционерных обществах" и Федеральный закон "О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг" (в части регулирования корпоративных конфликтов), "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" (в части уточнения положений о преднамеренном и фиктивном банкротстве, неправомерных действиях при банкротстве), "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" (в части уточнения требований к арбитражному управляющему, последствий освобождения или отстранения арбитражного управляющего, порядка продажи имущества в процедурах финансового оздоровления и внешнего управления и развития саморегулирования, по вопросам допуска арбитражного управляющего к государственной тайне), "О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации".

дарственного и муниципального контракта между заказчиком и поставщиком. Данный законопроект призван обеспечить прозрачность процедуры размещения заказов и устранить возможности злоупотреблений и коррупции в этой сфере, в первую очередь за счет четкой регламентации процедур осуществления закупок.

Однако при подготовке законопроекта ко второму чтению необходимо рассмотреть вопрос о возможности внесения в законопроект некоторых исключений из общих правил закупок применительно к регионам и муниципальным образованиям, например введение более низких ценовых порогов для определения способа размещения муниципального заказа, а также сокращение сроков или упрощение отдельных конкурсных процедур. Кроме того, предлагается рассмотреть вопрос о возможной дифференциации минимальных сроков подачи заявок на участие в конкурсе в зависимости от предмета и предполагаемой цены контракта⁴.

Основные направления совершенствования законодательства, направленного на **развитие рыночных отношений в аграрном секторе экономики**, определяются наличием ряда специфических для этой отрасли особенностей, связанных с необходимостью государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, обеспечения продовольственной безопасности страны, государственного регулирования рынка сельскохозяйственной продукции. В связи с этим особое значение имеет скорейшее завершение разработки проекта федерального закона "О развитии сельского хозяйства". Предстоит также большая работа по приведению аграрного законодательства в соответствие с действующим Земельным кодексом Российской Федерации.

В последние годы произошло значительное обновление законодательства **в сфере интеллектуальной собственности**, что особенно важно в связи с поставленной задачей перехода на инновационную модель промышленного развития страны. Однако остается нерешенной задача принятия нового раздела "Интеллектуальная собственность" Гражданского кодекса Российской Федерации (рассмотрен Советом Государственной Думы 22 мая 2001 года), в котором предусматривается наиболее подробное регламентирование вопросов интеллектуальной собственности.

Перспективным направлением может быть разработка проекта закона об инновациях, целью которого должно стать создание правовых условий для государственной поддержки и стимулирования инновационной деятельности, экономической заинтересованности субъектов предпринимательской деятельности в развитии и поддержке инновационной сферы, создания рынка инноваций.

⁴ Так, при закупках стандартных товаров на небольшую сумму установление длительных сроков подачи конкурсных предложений искусственно затягивает конкурсную процедуру, а в некоторых случаях даже делает нецелесообразным ее использование. С другой стороны, установление коротких сроков подачи конкурсных предложений на сложные работы и услуги позволяет недобросовестному заказчику создавать преимущественные условия для победы определенного поставщика только за счет заблаговременного информирования его о планах проведения конкурса.

Вопросы развития бюджетно-налоговой системы Российской Федерации в 2004 году освещались в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Базовым принципом бюджетной реформы должен стать переход от управления бюджетными затратами к управлению результатами. При этом основы формирования бюджета должны закладываться исходя из четко заданных целей проводимой политики и ожидаемых результатов, а само бюджетное планирование должно приобретать долговременный характер. Помимо этого в качестве основной была поставлена задача подготовки в 2004 году к введению нового разграничения доходных полномочий и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы страны.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2004 год была отмечена необходимость снижения единого социального налога. Соответствующий федеральный закон был принят Государственной Думой, одобрен Советом Федерации и подписан Президентом Российской Федерации в период весенней сессии 2004 года.

В послании главы государства также отмечалось, что наряду с изменением процедур взимания НДС надо пойти на дальнейшее снижение ставки налога, решить вопрос о своевременном возмещении НДС по экспортным операциям и при осуществлении капитальных вложений, а также исключить наконец налогообложение авансовых платежей. Соответствующие поставленным задачам законодательные инициативы подготавливаются Минфином России с участием широкого круга экспертов и представителей бизнес-сообщества.

Всего в течение 2004 года было принято 43 федеральных закона, посвященных этой теме. Из них непосредственно федерального бюджета касались 6 федеральных законов⁵, Бюджетный кодекс Российской Федерации затрагивали 6 федеральных законов, Налоговый кодекс Российской Федерации — 29 федеральных законов.

Новые федеральные законы (то есть те, предметы регулирования которых отличны от предметов регулирования уже действующих законов) не принимались. Это говорит о том, что в 2004 году в бюджетно-налоговой сфере протекали процессы по регулированию системы, созданной законодательством ранее — до 2000 года. Но говорить о стабилизации положения в этой сфере еще рано. Главная проблема заключается в том, что и Бюджетный, и Налоговый кодексы Российской Федерации чрезмерно объемны и непрозрачны для восприятия, особенно это характерно для Налогового кодекса. Структура нумерации статей и глав очень сложна и запутанна, и назрела необходимость в проведении парламентского "круглого стола" по вопросам юридической техники и прозрачности системы федеральных законов.

⁵ Было утверждено исполнение федерального бюджета за 2002 год, в течение года четыре раза изменялся федеральный бюджет на 2004 год, был принят федеральный закон о федеральном бюджете на 2005 год.

Основные новации Бюджетного кодекса Российской Федерации были:

а) обусловлены введением "монетизации льгот" и, как следствие, перераспределением бюджетных полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Эти изменения являются необходимым элементом реформы, направленной на модернизацию бюджетной системы. Протесты граждан при введении "монетизации льгот" оказались неизбежными по причине непродуманности механизмов реализации этой реформы⁶. Снизить протестные настроения можно лишь за счет увеличения доходов льготных категорий граждан в объемах, многократно превышающих потери, вызванные ликвидацией натуральных льгот;

б) связаны с созданием Федерального казначейства. В основном это был технический шаг, вызванный тем, что в Бюджетном кодексе Российской Федерации фиксировалась большая часть процедур и отношений внутри структур органов исполнительной власти, связанных с исполнением федерального бюджета;

в) обусловлены изменением бюджетной классификации. Эти изменения являются шагом к бюджетированию, ориентированному на результат и провозглашенному в Послании Президента. Практически эти изменения лишь техническое следствие и потому подвергаются минимальному обсуждению и незначительному изменению законодателями.

Важнейшие новации Налогового кодекса Российской Федерации таковы: а) изменение ставок налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), прежде всего в отношении нефти; б) введение водного налога; в) расширение видов предпринимательской деятельности, для которых применяется налог на вмененный доход; г) введение абсолютных ставок госпошлины (вместо ранее применявшейся привязки к МРОТ); д) введение комплекса изменений, связанных с мерами формирования рынка доступного жилья; е) расширение необлагаемых доходов физических лиц; ж) введение земельного налога; и) уточнение множества иных налоговых норм.

Таким образом, в налоговой сфере практически решены поставленные Президентом Российской Федерации задачи.

Однако в дальнейшем в рамках осуществления налоговой реформы должны быть достигнуты следующие цели: улучшение налогового администрирования и повышение уровня собираемости налогов за счет включения в налоговое законодательство дополнительных механизмов и инструментов налогового контроля; сокращение числа контрольно-надзорных органов; упрощение и ускорение процедур обжалования решений и действий налоговых органов (в том числе за счет создания специализированных коллегий по налоговым спорам в судах общей юрисдикции и арбитражных судах).

Для снижения общего налогового бремени налогоплательщиков следует: добиваться более равномерного распределения налоговой нагрузки между налогоплательщиками; отменить налоги, рассчитываемые в зависимости от выручки предприятий; снизить налоговую нагрузку на фонд оплаты

⁶ При натуральной форме (бесплатности льгот) их индивидуальный объем не очевиден, ведь в расчет попадет не реальный объем льгот, а их потенциальный максимум. Тогда любые реальные цифры отвергнут как недостаточные.

труда; разрешить к вычету из базы налога на прибыль все обоснованные и необходимые для ведения бизнеса расходы; по мере осуществления бюджетной реформы, приводящей к снижению расходов государства за счет роста их эффективности, снизить ставку НДС и законодательно решить вопросы возмещения НДС за счет заемных средств (так как определения Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2004 года № 169-О и от 3 октября 2004 года № 324-О, а также постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2004 года № 4149/04 полностью данную проблему не решили); перейти к добровольному порядку регистрации налогоплательщиков в качестве налогоплательщиков НДС до достижения ими предельной величины выручки от реализации товаров (работ, услуг) с целью снижения издержек на налоговое администрирование и перераспределения усилий налоговых органов на администрирование крупных налогоплательщиков; ввести в законодательство нормы, стимулирующие инвестиционную активность, научные исследования и разработки, — введение автоматических процедур предоставления налогового кредита (на основе типового договора и исключения требования залога), введение предварительного списания на расходы части стоимости подлежащего амортизации имущества (со сроком полезного использования свыше пяти лет), ускоренное возмещение НДС при капитальном строительстве, исключение из базы имущественных налогов затрат, запасов и нематериальных активов, введение специальных налоговых режимов в свободных экономических зонах (налоговые каникулы), а также в рамках международного морского реестра (минимальный налог); скорректировать единый сельскохозяйственный налог; стимулировать экспорт несырьевых товаров и услуг за счет унификации процедур и соответствующего сокращения сроков возмещения НДС, совершенствования процедур применения нулевой ставки НДС (в том числе при транспортировке экспортных и импортных грузов); в среднесрочной перспективе (два-три года) необходимы также снижение налога на добавленную стоимость до 15—17 процентов, переход к налогообложению недвижимости (по мере развития рынков недвижимости в соответствующих регионах).

Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию заострил внимание на том, что налоговая система должна стать "необременительной для бизнеса, и не только по уровню налоговых ставок, но и в части процедур расчета и уплаты налогов, упорядочения налоговых проверок и налоговой отчетности". Задача снижения налогового бремени хотя и решалась в 2004 году, но явно недостаточно: налоговое давление ощущается предприятиями прежде всего на микроуровне. В связи с этим требуется совершенствование Налогового и Бюджетного кодексов Российской Федерации.

Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах содержит формирование и включение в бюджетный процесс процедуры повышения результативности бюджетных расходов, поэтапный переход от сметного планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на достижение конечных общественно значимых результатов. В Положении о докладах о

результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования установлены основные принципы и правила подготовки и представления таких докладов.

С точки зрения построения финансово-экономической модели обеспечения парламентской деятельности в центре и в регионах бюджет законодательного (представительного) органа власти Российской Федерации должен складываться из двух частей: из финансирования обеспечения деятельности и финансирования реализации полномочий как субъекта законодательной инициативы, например, реализации полномочий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (в соответствии со статьей 102 Конституции Российской Федерации).

Однако действующая правовая база, регламентирующая обеспечение парламентской деятельности, по ряду позиций существенно отстает от динамично развивающейся парламентской практики, а в отдельных случаях противоречит ей.

Требуют дальнейшей разработки и принятия на федеральном уровне законодательные акты, развивающие и закрепляющие статусные полномочия субъектов законодательной инициативы в законодательных органах, устанавливающие общие принципы построения системы финансирования форм законодательной деятельности для законодательных органов и определяющие конкретные организационные и правовые формы парламентского контроля.

Одним из важнейших направлений развития рыночных отношений является создание комплексной и эффективно действующей системы регулирования финансовой сферы. За годы реформ удалось сформировать новое законодательство, обеспечивающее нормальное функционирование финансовых рынков.

В 2004 году продолжалась работа по совершенствованию финансового законодательства. Она строилась с учетом задач, поставленных Президентом Российской Федерации в его Послании Федеральному Собранию Российской Федерации.

Ряд важных законов был принят в сфере банковского законодательства. При их подготовке и принятии законодатели исходили из поставленных в Послании задач — обеспечить высокие темпы экономического развития, проводить взвешенную макроэкономическую политику, последовательно снижать инфляцию, создать в течение ближайших двух лет необходимые условия для обеспечения полной конвертируемости рубля.

Определяющую роль в решении указанных задач играет стабильность банковской системы. Способствовать достижению этой стабильности должна реализация принятых в 2004 году федеральных законов.

Федеральный закон от 20 августа 2004 года № 121-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций" и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации" устанавливает порядок и условия осуществления мер по предупреждению несостоятельности (банкротства) кредитных организаций, а также особенности оснований и процедур признания кредитных ор-

ганизаций несостоятельными (банкротами) и их ликвидации в порядке конкурсного производства.

Основные изменения, предлагаемые в указанном Федеральном законе, направлены: на повышение эффективности мер по предупреждению банкротства кредитных организаций и введение процедур, обеспечивающих их незамедлительное осуществление; на доработку процедур банкротства кредитных организаций с целью формирования комплексной юридической и финансовой системы защиты интересов кредиторов.

Необходимость принятия Федерального закона от 28 июля 2004 года № 87-ФЗ "О признании утратившими силу Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций" и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, а также о порядке ликвидации государственной корпорации "Агентство по реструктуризации кредитных организаций" была обусловлена положительной динамикой развития экономики и банковского сектора, принятием в 2003 году Федерального закона от 23 декабря 2003 года № 177-ФЗ "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации", в результате чего отпала необходимость дальнейшего применения механизмов реструктуризации кредитных организаций с использованием бюджетных средств.

В связи с этим был признан утратившим силу Федеральный закон от 8 июля 1999 года № 144-ФЗ "О реструктуризации кредитных организаций" и была ликвидирована государственная корпорация "Агентство по реструктуризации кредитных организаций". В законе определен порядок ликвидации указанной корпорации, использования ее имущества, а также правила утверждения ее ликвидационного баланса.

Принятый в июле 2004 года Федеральный закон "О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации" стал законодательным ответом на кризисные явления лета 2004 года в банковской сфере. Данный закон призван укрепить системную устойчивость банковского сектора Российской Федерации путем создания института выплат Банка России в части сумм, не погашенных в ходе осуществляемых в соответствии с Федеральным законом от 25 февраля 1999 года № 40-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций" предварительных выплат кредиторам первой очереди. Своевременное принятие данного закона способствовало предотвращению разрастания банковского кризиса, стабилизировало ситуацию на финансовом рынке.

Одновременно в августе 2004 года был принят Федеральный закон "О внесении изменения в статью 49 Федерального закона "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации", которым предусматривается, что субсидиарная ответственность Российской Федерации по требованиям вкладчика к банкам, в капитале которых участвует Банк России, распространяется только на договоры, заключенные до 1 октября 2004 года, если в них не вносились какие-либо изменения после 30 сентября 2004 года. Закон отменяет учет на отдельном счете в Банке России страховых взносов, уплачиваемых кредитными организациями, в капитале ко-

торых участвует Банк России. Таким образом, принятие данного закона позволяет устранить неравенство условий на рынке банковских услуг, в частности на рынке вкладов физических лиц.

Принятие Федерального закона от 28 июля 2004 года № 88-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" является примером принятой во всем мире практики трансформации международных норм права и стандартов во внутреннее законодательство.

В качестве важнейшей задачи на 2004 год и последующие годы в Послании Президента Российской Федерации поставлена цель обеспечить граждан доступным жильем. Для достижения этой цели нужно, в свою очередь, сделать долгосрочным и приемлемым для граждан жилищное кредитование. Ипотека, по мнению Президента, должна стать доступным способом решения проблем для людей со средними доходами. Решение этой задачи невозможно без создания бюро кредитных историй, развития рынка ипотечных ценных бумаг.

В целях решения поставленной в Послании Президента задачи в 2004 году был подготовлен и принят пакет федеральных законов, в том числе федеральные законы от 30 декабря 2004 года № 218-ФЗ "О кредитных историях", от 30 декабря 2004 года № 219-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О кредитных историях", от 29 декабря 2004 года № 193-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об ипотечных ценных бумагах", от 29 декабря 2004 года № 192-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об ипотечных ценных бумагах".

В Федеральном законе "О кредитных историях" определены понятие и состав кредитной истории, порядок ее формирования, принципы регулирования специализированных организаций (бюро кредитных историй), условия обработки, хранения и раскрытия бюро кредитных историй информации, характеризующей своевременность исполнения заемщиками своих обязательств по договорам займа (кредита).

Создание системы кредитных бюро обеспечит в перспективе снижение затрат банков на оценку кредитоспособности заемщиков, повысит защищенность кредиторов и заемщиков за счет общего снижения кредитных рисков, позволит снизить стоимость ипотечных жилищных кредитов, повысит эффективность работы кредитных организаций. Реализация указанного Федерального закона приобретает особое значение для налаживания прозрачных кредитных отношений и построения современной кредитоспособной экономики в целом.

Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "Об ипотечных ценных бумагах" направлен на повышение эффективности использования ипотечных ценных бумаг для целей рефинансирования ипотечных кредитов. Для этого в законе предусмотрены механизмы, повышающие надежность этих бумаг: имущество, входящее в состав ипотечного покрытия, исключается из конкурсной массы; установлен порядок форми-

рования реестра владельцев именных облигаций и облигаций на предъявителя, а также порядок реализации ипотечного покрытия.

В 2004 году в ряд федеральных законов были внесены изменения, направленные на совершенствование регулирования отношений на рынке ценных бумаг. Кроме уже упомянутых законов были приняты также федеральные законы от 5 марта 2004 года № 11-ФЗ "О внесении изменения в Федеральный закон "Об исполнительном производстве" и от 28 июля 2004 года № 89-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг".

Федеральный закон "О внесении изменения в Федеральный закон "Об исполнительном производстве" направлен на обеспечение сохранности денежных средств, принадлежащих клиентам профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также регулирует процесс обращения взыскания на денежные средства клиента при банкротстве клиента.

Федеральным законом "О внесении изменений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг" установлен до 1 января 2005 года переходный период для приведения деятельности организаторов торговли на рынке ценных бумаг в соответствие с требованиями Федерального закона "О рынке ценных бумаг", согласно которым осуществлять листинг ценных бумаг, то есть допускать ценные бумаги к торгам путем их включения в котировальные списки, вправе только фондовые биржи.

В 2004 году были подготовлены и приняты два закона в сфере регулирования страхового рынка. Федеральный закон от 21 июня 2004 года № 57-ФЗ "О приостановлении действия пункта 3 статьи 13 Закона Российской Федерации "Об организации страхового дела в Российской Федерации" предусматривает приостановление до 1 июля 2007 года действия пункта 3 статьи 13 Закона, устанавливающего запрет для страховых организаций, имеющих лицензии на страхование жизни, осуществлять перестрахование рисков по имущественному страхованию, принятых на себя страховщиками.

Принятие Федерального закона от 20 июля 2004 года № 67-ФЗ "О внесении изменения в статью 1 Закона Российской Федерации "Об организации страхового дела в Российской Федерации" обусловлено необходимостью выведения отношений по обязательному страхованию вкладов физических лиц в банках из-под действия Закона Российской Федерации "Об организации страхового дела в Российской Федерации".

Принятие в 2004 году вышеперечисленных федеральных законов, безусловно, способствовало совершенствованию законодательного обеспечения деятельности на российских финансовых рынках. Однако считать задачу формирования законодательной базы финансового рынка завершённой пока преждевременно. Современный этап развития финансового рынка ставит перед ним новые цели, без достижения которых нельзя добиться увеличения инвестиционной активности, а следовательно, и темпов экономического роста.

Главной задачей реформы отечественного фондового рынка на современном этапе должна стать его переориентация на обслуживание инвестиционных нужд реальной экономики, что требует смещения приоритетов

развития с вторичного рынка на размещение первичных эмиссий (IPO) и корпоративных облигационных займов. При этом необходимо развивать повышение информационной прозрачности рынка и выходящих на него эмитентов, совершенствование практики корпоративного управления и т. п.

Особенно актуальны задачи совершенствования системы регулирования финансового рынка, направленные в перспективе на защиту прав инвесторов, на расширение спектра финансовых инструментов, в том числе на развитие рынка эмиссионных ценных бумаг, на развитие инфраструктуры финансового рынка, и ряд других.

В связи с возрастанием роли государства в инвестиционной деятельности необходима подготовка стратегии деятельности государственных финансовых институтов развития, предусматривающая использование новых механизмов и различных форм финансирования проектов, реализуемых государством.

Необходимо усиление таких направлений деятельности, как совершенствование налогообложения финансового рынка, имея в виду необходимость создания системы налогового стимулирования отечественных и долгосрочных (прямых и портфельных) иностранных инвесторов по вложению средств в российские ценные бумаги. Для этой цели необходимо предусмотреть значительное сокращение налоговых ставок или даже отмену налогов по дивидендам и другим доходам, получаемым от ценных бумаг, выпущенных предприятиями приоритетных отраслей.

В связи с перечисленными задачами в 2005 году предстоит разработка и принятие следующих законодательных актов: "Об органе по регулированию и надзору на финансовом рынке"; "Об инсайдерской информации и манипулировании на финансовом рынке"; "О центральной депозитарии", а также ряда других федеральных законов, вносящих изменения и дополнения в действующее законодательство.

Требуется также дальнейшее совершенствование законодательства, направленного на развитие банковского и страхового секторов.

В 2004 году в сфере законодательного обеспечения развития и совершенствования транспортной инфраструктуры страны произошли существенные изменения, направленные на повышение экономической эффективности ее деятельности.

Главные нормативные документы, доработкой которых в 2004 году занималась в основном исполнительная ветвь власти, — это "Стратегия развития транспорта в Российской Федерации до 2020 года" и федеральная целевая программа "Модернизация транспортной системы России (2002—2010 годы)". Одобренная Государственным советом и Правительством Российской Федерации Транспортная стратегия доработана с учетом Послания Президента Российской Федерации, концепции реформирования бюджетного процесса и проведенной административной реформы. Это основополагающие программные документы, определяющие приоритетные направления развития транспортного комплекса страны на долгосрочную перспективу.

Положения Транспортной стратегии должны стать основой для разработки и корректировки федерального законодательства, федеральных целевых программ как на самом транспорте, так и в смежных с ним отраслях экономики.

Реализация Транспортной стратегии Российской Федерации позволит достичь к 2020 году результатов, позволяющих реализовать на деле укрепление гарантий прав человека.

Одним из важных направлений деятельности по реализации Транспортной стратегии России является выстраивание качественно нового формата сотрудничества между государством и бизнесом, основанного на прозрачности и открытости отношений, балансе общественных и коммерческих интересов.

2004 год стал ключевым для реализации мероприятий второго этапа Программы структурной реформы железнодорожного транспорта, основными целями которого являются обеспечение устойчивого развития и повышение уровня конкуренции в отрасли. Правовое обеспечение деятельности железнодорожного транспорта приведено в соответствие с основными принципами федеральных законов, принятых ранее: 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 10 января 2003 года № 16-ФЗ "О внесении изменения и дополнений в Федеральный закон "О естественных монополиях", от 27 февраля 2003 года № 29-ФЗ "Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта".

Правительством Российской Федерации в развитие вышеназванных законов приняты постановления "Об утверждении Правил недискриминационного доступа перевозчиков к инфраструктуре железнодорожного транспорта общего пользования" и "Об утверждении Правил оказания услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования". Указанные Правила регламентируют взаимодействие перевозчиков и владельцев инфраструктуры при оказании услуг, а также при распределении пропускной способности инфраструктуры.

Правительством Российской Федерации принято также постановление о создании открытого акционерного общества "Российские железные дороги" — крупнейшей транспортной компании, приступившей к хозяйственной деятельности с 1 октября 2003 года. Сегодня реформа железнодорожного транспорта признана одной из самых успешно развивающихся реформ в экономической сфере.

Между тем имеются проблемы в части реализации положений, установленных Федеральным законом от 27 февраля 2003 года № 29-ФЗ "Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта" (несмотря на то, что содержание этого закона было значительно улучшено Советом Федерации в ходе работы согласительной комиссии в январе 2003 года). В частности, возникают вопросы, связанные с созданием дочерних акционерных обществ ОАО "Российские железные дороги" (с наделением их соответствующим имуществом), проблемы выделения имущества, необходимого для функционирования запланированной к соз-

данию в виде независимой от единого хозяйствующего субъекта железнодорожного транспорта Федеральной пассажирской компании. Не решены вопросы передачи в собственность субъектам Российской Федерации линий (в том числе малодеятельных), от эксплуатации которых законодательно имеет право отказаться ОАО "Российские железные дороги".

Представляется целесообразным законодательное обеспечение вопросов ценообразования на железнодорожном транспорте. Некоторыми транспортными ассоциациями выдвигаются предложения о создании закона о государственной тарифной политике на железнодорожном транспорте. Имеются и предложения о регламентации тарифных проблем в рамках законодательства о естественных монополиях.

Необходима также нормативная база, обеспечивающая государственную поддержку лизинга пассажирского подвижного состава и развитие железнодорожного машиностроения.

Не в достаточной степени решенными в правовом отношении проблемами остаются вопросы финансирования инвестиционной деятельности на транспорте. Прежде всего речь идет о создании устойчивой доходной базы для предприятий дорожного комплекса, что является неотъемлемым условием их постепенного перехода к системе рыночных отношений.

Необходимо отметить, что в развитие Послания Президента Российской Федерации уже разработан проект федерального закона "О платных автодорогах", формирующий базу для развития концессионных отношений в дорожной отрасли. Насущной необходимостью остается разработка аналогичного законопроекта, регулирующего концессии на железнодорожном транспорте. Решению рассматриваемой задачи должно способствовать принятие федерального закона о морских портах, а также внесение необходимых поправок в другие законодательные акты Российской Федерации.

Для успешной реализации проектов государственно-частного партнерства в области развития транспортной инфраструктуры необходимо предусмотреть возможность введения особых режимов налогового регулирования. В частности, при участии инвестора в реализации особо капиталоемких и долго окупаемых проектов целесообразно предоставление льгот по налогу на прибыль, налогам на землю и имущество.

Известно, что новая дорога увеличивает стоимость земель и имущества, генерирует мощные потоки потребительского спроса, формирует условия для развития высокодоходных видов бизнеса. Однако сейчас у нас сложилась ситуация, когда дорогу строят одни, а все преимущества от ее создания получают другие. В связи с этим целесообразно подготовить пакет поправок к Налоговому кодексу Российской Федерации, предусматривающих создание дифференцированного механизма взимания налога на землю в зависимости от близости пролегания автомобильных дорог, их категории, качества, наличия придорожной инфраструктуры и иных условий, а также к Земельному кодексу Российской Федерации, касающихся оценки качества и иных критериев кадастровой оценки земли. Огромную проблему для развития транспортной инфраструктуры представляет неурегулированность механизма резервирования земель. Для установления единого порядка резервирования земель под строительство объектов транс-

портной инфраструктуры, в том числе новых автомобильных дорог, необходима разработка специального федерального закона о резервировании земель в целях строительства и реконструкции объектов автомобильного, водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта в Российской Федерации.

Одной из главных задач, поставленных Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2004 год, является создание безопасных условий и повышение качества жизни. В связи с этим особенно актуальной является разработка Концепции транспортной безопасности и соответствующих предложений в реализуемые и проектируемые федеральные целевые программы. Реализация Концепции транспортной безопасности, в свою очередь, должна базироваться на специализированной правовой базе. Поэтому требуется скорейшее принятие федерального закона "О транспортной безопасности", а также соответствующих поправок к законам "О борьбе с терроризмом", "О безопасности" и другим законодательным актам. Необходимо также разработать эффективные правовые механизмы взаимодействия подразделений транспортной безопасности с правоохранительными органами, ведомственной охраной и другими субъектами этой деятельности.

Особое внимание в Послании Президента Российской Федерации уделяется диверсификации поставок нашей нефти, расширению пропускной способности трубопроводной системы, развитию газораспределительной сети внутри нашей страны, включая расширение системы на восток России. Однако до сих пор вопросы строительства трубопроводного транспорта как на законодательном, так и на подзаконном уровне не урегулированы, что не способствует реализации общегосударственных задач. Этому будет способствовать скорейшее принятие федерального закона "О магистральном трубопроводном транспорте", который в настоящее время находится в процессе второго чтения в Государственной Думе. Принятие закона позволит установить основы правового положения субъектов трубопроводного транспорта, правовые, экономические и организационные режимы отношений в области транспортировки нефти и газа и эксплуатации трубопроводов.

В список первоочередных нормативных правовых актов, подлежащих разработке и принятию в ближайшее время, необходимо также включить: федеральный закон "О прямых смешанных (комбинированных) перевозках"; федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О финансовой аренде (лизинге)"; федеральный закон "О Российском реестре судов"; Устав автомобильного транспорта; федеральный закон "Об основах автотранспортной деятельности"; федеральный закон "Об аэропортах Российской Федерации".

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2004 год подчеркнута принципиальная **значимость создания системы эффективного использования природных ресурсов**. Природно-ресурсная база Российской Федерации является основой экономики России, рациональное использование которой способно на ближайшие десятилетия обеспечить развитие других видов производства и

непроизводительной сферы. В Послании, в частности, акцентировано внимание на необходимости формирования прозрачных, некоррупционных условий доступа к ним, например с помощью аукционов и перехода от административных разрешений к полноценным договорам с четким определением прав и ответственности как государства, так и предпринимателей, обеспечением предсказуемости и стабильности таких отношений.

За последние 10—15 лет в стране сформировалась законодательная база в сфере природопользования⁷, позволившая обеспечить функционирование и переход к рыночным методам хозяйствования в этой сфере экономики России.

В последние годы началась работа по значительному обновлению природно-ресурсного законодательства. Так, в 2001 году был принят новый Земельный кодекс Российской Федерации, в 2002 году — новая редакция Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды". Внесены и готовятся изменения в другие законодательные акты.

В ходе налоговой реформы проводится замена системы платежей за пользование природными ресурсами на налогообложение. С 2002 года введен налог на добычу полезных ископаемых, который стал одним из основных источников доходов федерального бюджета, с 2004 года введены сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов, с 2005 года — земельный и водный налоги.

Важным этапом совершенствования законодательства в области использования природных ресурсов стал 2004 год. Одним из значимых событий, которое будет оказывать большое влияние на формирование отношений в системе природопользования, стало законодательное установление нового разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления⁸.

В соответствии с ними наиболее существенный объем полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения природными ресурсами сосредоточен на федеральном уровне, где должны приниматься решения об их использовании в интересах всего государства. Так, отменен так называемый принцип "двух ключей", который предусматривал предоставление в пользование участков недр совместным решением органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

⁷ Федеральное законодательство в области природопользования в основном было сформировано в 90-е годы, когда были приняты Водный, Земельный, Лесной кодексы, законы о недрах, об охране окружающей среды, об особо охраняемых природных территориях, о животном мире, о драгоценных металлах и драгоценных камнях, о соглашениях о разделе продукции, об экологической экспертизе, о государственном регулировании в области добычи и использовании угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности и ряд других. В значительной степени вопросам регулирования природопользования посвящены также федеральные законы "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации", "О континентальном шельфе Российской Федерации", "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации".

⁸ Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ были внесены изменения в большинство законодательных актов в сфере природопользования.

Возобновлена практика предоставления права пользования недрами только по результатам аукционов. В ноябре 2004 года Правительством Российской Федерации была рассмотрена и принята за основу Долгосрочная государственная программа изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России до 2020 года.

Приняты новые главы Налогового кодекса Российской Федерации — "Водный налог" и "Земельный налог". В конце 2004 года принят Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов". Работа по подготовке и принятию этого закона велась около десяти лет, и в принятом варианте удалось исходя из интересов государства в основном согласовать позиции всех сторон законотворческой деятельности и представителей отрасли. В развитие этого Федерального закона необходимо для прибрежного рыболовства разработать и законодательно ввести правовой механизм обеспечения сырьем (рыба, другие водные биологические ресурсы) рыбоперерабатывающих предприятий на прилежащим к району промысла берегу.

Последовательно реализуется принцип использования доходов от природопользования в интересах развития всех регионов Российской Федерации. В этих целях предусмотрена полная централизация в федеральном бюджете водного налога, платежей за пользование лесным фондом (в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню), увеличение до 95 процентов централизации налога на добычу полезных ископаемых при добыче нефти и газового конденсата. Год назад были полностью централизованы налог на добычу полезных ископаемых при добыче природного газа и сборы за пользование объектами водных биологических ресурсов по внутренним водным объектам.

Важнейшими направлениями законодательной работы на ближайшую перспективу с точки зрения реализации поставленных задач являются завершение подготовки и принятие новой редакции Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 "О недрах" и новых Лесного кодекса Российской Федерации и Водного кодекса Российской Федерации.

В новом федеральном законе "О недрах" должны быть решены проблемы развития гражданско-правовых отношений в сфере недропользования, повышения инвестиционной привлекательности недропользования в Российской Федерации и формирования более прозрачной системы взаимоотношений государства и бизнеса. В связи с этим предусматривается переход на аукционную форму предоставления прав на пользование недрами, а также либерализация предоставления прав на разработку месторождения по факту его открытия.

Необходимо также установить механизм делегирования федеральных полномочий субъектам Российской Федерации в части предоставления прав пользования участками недр местного и регионального значения.

Принципиальное значение имеет четкая регламентация в законопроекте всех стадий работы компаний, действующих в сфере недропользования, как с точки зрения обязательств и ответственности перед государством, так и с точки зрения защиты их прав. Все эти нормы призваны снизить инвестиционные риски и минимизировать неопределенность во взаимоотно-

шениях между государством и недропользователями и защитить права инвестора. Важным направлением является создание достаточных правовых норм для обеспечения развития и воспроизводства минерально-сырьевой базы (МСБ), а также для решения вопросов, связанных с устойчивым и достаточным финансированием геолого-разведочных работ.

Важной и одновременно сложной задачей остается дифференциация налогообложения при добыче полезных ископаемых. В настоящее время по налогу на добычу полезных ископаемых установлена единая налоговая ставка для каждого вида полезного ископаемого, не учитывающая природные качества и условия добычи месторождений.

В то же время дифференциация налога на добычу полезных ископаемых по природным горно-геологическим и технико-технологическим условиям разработки месторождений позволит обеспечить более рациональное использование минерально-сырьевой базы, справедливое налогообложение, расширение налоговой базы за счет ввода новых участков, будет стимулировать отработку низкорентабельных и истощенных месторождений.

В 2005 году предусматривается доработка Лесного кодекса Российской Федерации. Основной правовой формой лесопользования должна стать аренда, прежде всего долгосрочная, стимулирующая арендатора к рациональному использованию, охране и воспроизводству лесных ресурсов. При этом механизм предоставления в аренду лесных участков нуждается в совершенствовании, в частности, путем предоставления в аренду по результатам аукционов.

Создание прозрачной системы управления лесами, новая система регулирования лесных отношений непосредственно в Лесном кодексе как законодательном акте прямого действия должны снять противоречия в законодательном регулировании лесного комплекса, ослабить бюрократические барьеры и привести к повышению инвестиционной привлекательности отрасли.

Глава 3

СТРАТЕГИЯ ГУМАНИТАРНОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ, ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ

(реформирование системы социальной защиты; обеспечение граждан доступным жильем; модернизация здравоохранения; преодоление бедности, преодоление демографического спада; развитие отечественного образования, науки и культуры)

Стратегия гуманитарно-правового развития России, защиты прав человека в социально-культурной сфере сформулирована в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2004 год. В нем были поставлены следующие основные цели социального развития современной России:

повышение уровня жизни людей;

улучшение состояния здоровья российской нации, остановка роста наркомании, избавление от детской беспризорности;

снижение уровня смертности, увеличение продолжительности жизни людей, преодоление демографического спада.

В развитие указанных стратегических направлений главой государства были сформулированы такие приоритетные задачи социальной политики, как преодоление бедности населения, обеспечение граждан доступным жильем, модернизация здравоохранения, развитие отечественного образования.

Правительство Российской Федерации при подготовке концепции реализации поставленных Президентом России стратегических целей и приоритетов социальной политики поставило во главу угла задачи комплексного пересмотра методологических основ государственного регулирования социокультурной сферы и перевода на рыночные принципы функционирования всех ее отраслей. Кроме того, реформа социальной политики России была совмещена с реформами федеративных отношений и местного самоуправления, бюджетного процесса и системы федеральных органов власти.

Этот концептуальный подход был заложен Правительством Российской Федерации как основным субъектом права законодательной инициативы в социальной сфере в основу формируемого в 2004 году законодательного обеспечения государственной социальной политики.

Реформирование системы социальной защиты населения. Наиболее глубокому реформированию подверглась система социальной защиты населения.

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ существенно изменены федеральные законы, касающиеся социальной проблематики.

В этом Федеральном законе сформулированы следующие приоритеты реформирования законодательства в социальной сфере:

реализация принципа равенства прав и свобод человека и гражданина, повышение материального благосостояния граждан, обеспечение экономической безопасности государства и приведение системы социальной защиты населения, которое пользуется льготами и социальными гарантиями, в соответствие с принципом разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также с принципами правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой;

введение эффективных правовых механизмов, обеспечивающих сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан при замене натуральных льгот на денежные компенсации;

предоставление гражданам возможности в течение разумного переходного периода адаптироваться к вносимым в законодательство изменениям, в частности посредством установления временного регулирования общественных отношений;

концентрация ресурсов федерального бюджета на важнейших направлениях социально-экономического развития России, максимально возмож-

ное исключение избыточных, второстепенных федеральных расходов и соответствующих функций федеральных органов власти, а также федеральных расходных полномочий, которые ввиду ограниченности бюджетных ресурсов не могут быть обеспечены федеральным финансированием.

При общем согласии с декларируемыми в законе приоритетами и задачами принятие закона сопровождалось масштабной и острой дискуссией по концептуальным основам и способам решения поставленных задач. В ней приняли участие представители органов государственной власти всех уровней, широких слоев общественности, многочисленных СМИ. Свои отзывы на законопроект в Государственную Думу представили 67 субъектов Российской Федерации. При обсуждении проекта закона в его текст было предложено 4667 поправок, в том числе около 200 поправок было подготовлено членами Совета Федерации. По итогам рассмотрения законопроекта было учтено 1060 поправок и 3607 поправок отклонено.

Дискуссия продолжилась и при принятии смежных законов. Так, при рассмотрении проекта федерального бюджета палатами Федерального Собрания Российской Федерации проектировки расходов консолидированного бюджета на реализацию Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ были увеличены в 2,77 раза, федерального бюджета — в 4,6 раза.

Тем не менее и в самом законе, и в организации подготовки к его введению в действие были допущены существенные ошибки и просчеты.

В результате деления всех льготников на федеральных, региональных и муниципальных возникла угроза нарушения единого социального пространства, нарушения положений статьи 19 Конституции Российской Федерации о равенстве прав и свобод граждан. В результате понижения уровня социальной защиты ряда категорий населения (например, работников бюджетной сферы в регионах, заработная плата которых может быть заморожена; ветеранов, утративших право на бесплатный проезд по всей территории Российской Федерации на городском и междугородном транспорте, и т. п.) возникла также угроза нарушения положений части 2 статьи 55 Конституции Российской Федерации о недопустимости издания законов, умаляющих права и свободы человека и гражданина.

Кроме того, снижение уровня социальной защиты участников и инвалидов Великой Отечественной войны (они утратили право на бесплатный проезд на железнодорожном, воздушном, водном и междугородном автомобильном транспорте) может быть воспринято особенно негативно сейчас, в год 60-летия Победы в Великой Отечественной войне, когда многие ветераны поедут на встречи с однополчанами, на места былых сражений. Препятствием к этому может стать то, что названные льготы по проезду отменены, а в "социальный пакет" входит право на бесплатный проезд только к месту лечения и обратно, при этом накопить достаточно средств на билет на поезд или самолет даже с учетом ежемесячной денежной выплаты и планируемого с 1 марта 2005 года повышения пенсий ветераны вряд ли смогут. Особенно неприятная ситуация может сложиться с ветеранами Великой Отечественной войны, прибывающими в Россию из других государств (в частности, из государств — участников СНГ), так как они не могут иметь льготных проездных документов, выдаваемых на территории Российской

Федерации (субъектами Российской Федерации — для проезда в городском транспорте, федеральным органом исполнительной власти — для проезда в пригородном железнодорожном транспорте).

Серьезная ошибка была допущена исполнительной властью в оценке масштабов и сложности организационной работы по учету и оформлению льготников различных категорий. В дальнейшем, при индексации денежных компенсаций, без устранения этой недоработки весь организационный механизм реализации закона может оказаться неработоспособным.

Поспешность в подготовке и принятии Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ привела не только к концептуальным ошибкам, но и к серьезным юридико-техническим недостаткам. Анализ, проведенный экспертами, показал, что в тексте закона содержится свыше 50 технических ошибок — неправильная редакция вносимых в текст изменений, двойная нумерация статей и т.д.

Предварительные результаты первого этапа реализации данного закона в социальной сфере также оказались не соответствующими ни стратегическим установкам государственной политики, ни целям и приоритетам, декларированным в самом законе, ни конституционным положениям о правах человека и гражданина в социальной сфере.

Ситуация усугубилась отсутствием строгого разграничения зон ответственности органов государственной власти. Общество оказалось дезориентированным в вопросе, за что конкретно отвечает тот или иной уровень и та или иная ветвь власти. В результате не удалось полностью достичь провозглашенных целей разграничения полномочий между уровнями власти.

Провозглашая Российскую Федерацию в качестве социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, Конституция России закрепила ту системосозидающую цель, которая лежит в основе деятельности всех государственных органов, всего формируемого в ходе проводимых преобразований социального механизма. Она обязывает государство проводить свою политику таким образом, чтобы в ней на передний план выходили конкретные социальные задачи и приоритеты, обуславливающие действенные механизмы жизнеобеспечения индивидуума, направленные на создание условий для поддержки и защиты членов сообщества и в результате образующие гармоничную, сплоченную, целостную социальную систему.

Эти положения потребовали решительного реформирования системы социальной защиты населения. Оставшееся в наследство отсутствие ответственности государства за проводимую социальную политику, когда провозглашаемые в законодательных актах права, по существу, не работали путем приостановки действия соответствующих норм законом о федеральном бюджете, когда доступ социально незащищенных граждан к социальным услугам фактически обуславливался волеизъявлением чиновников, уже не могло быть терпимо в новых условиях правового, ответственного, социального государства.

Проведение реформы системы социальной защиты органично корреспондируется с разграничением полномочий между уровнями власти, повы-

шением их самостоятельности, административной реформой и реформой межбюджетных отношений.

Комплексное, широкомасштабное выражение указанные моменты получили в Федеральном законе от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ. Данный закон ввиду особенности сферы законодательного регулирования получил неоднозначную оценку. Как отмечалось выше, этот Федеральный закон вносит изменения в 152 законодательных акта и признает утратившими силу различные положения 112 законодательных актов.

Столь широкий охват законодательного материала продиктован тесной взаимосвязью проводимых экономических, социально-культурных, административных преобразований, что потребовало комплексного масштабного пересмотра многих законодательных положений, обеспечения единства и целостности законодательства.

Учитывая, что вопросы социального обеспечения граждан затрагивались различными законодательными актами, значительную часть данного закона занимают вопросы социальной реформы. В качестве принципов, заложенных в основу механизма социальной защиты населения, были положены адресность, доступность мер социальной поддержки, их эффективность, равенство социально незащищенных граждан в доступе к тем мерам социальной поддержки, которые предоставляются государством. В распределении установленных льгот решительно ограничивалось всевластие чиновников, которые максимально исключались из механизма реализации установленных мер социальной поддержки. Исходя из разграничения полномочий между уровнями публичной власти, закрепленного в федеральных законах "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" на федеральный центр были возложены обязанности по социальной поддержке наименее защищенных категорий населения. Устанавливалась ответственность региональных органов власти за осуществление социальной политики.

В связи с тем что разработка документа, затрагивающего интересы более 50 млн. россиян, требует глубокого понимания сути проводимых преобразований и механизма реализации соответствующих мер, основные положения законопроекта сразу после его внесения в Государственную Думу были в центре внимания членов Совета Федерации.

В целях углубленной проработки данного законопроекта с учетом мнения субъектов Российской Федерации он был рассмотрен на заседании Совета законодателей, где состоялось заинтересованное всестороннее обсуждение социальных, экономических, финансовых проблем, связанных с формированием новой системы социальной защиты населения. Помимо того в Совете Федерации была образована рабочая группа по подготовке поправок к проекту федерального закона "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 (пред-

ставительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к его рассмотрению Государственной Думой во втором чтении. В состав этой рабочей группы вошли представители практически всех комитетов Совета Федерации. На заседания рабочей группы приглашались и выступали на них члены Правительства Российской Федерации, руководители органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Сформулированные в Совете Федерации поправки к законопроекту обобщались и систематизировались. Основные позиции Совета Федерации по данному законопроекту были сформулированы в постановлении от 15 июля 2004 года № 230-СФ "О предложениях Совета Федерации к проекту федерального закона № 58338-4 "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". При этом в постановлении было учтено мнение субъектов Российской Федерации в отношении предлагаемых законопроектом социальных решений. В данном постановлении были определены категории граждан, нуждающихся в социальной поддержке, основные меры социальной поддержки, предлагаемые Советом Федерации. Было указано на необходимость при доработке законопроекта решить вопросы, касающиеся осуществления мер государственной социальной поддержки тружеников тыла, реабилитированных лиц, лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, за счет средств федерального бюджета; увеличения размера ежемесячной денежной выплаты для детей-инвалидов; сохранения единых районных коэффициентов для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях; обеспечения мер по предупреждению распространения ВИЧ-инфекции, лечению туберкулеза за счет средств федерального бюджета; сохранения денежной компенсации в возмещение ущерба, причиненного здоровью граждан, пострадавших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, аварии на производственном объединении "Маяк"; сохранения режима Особой экономической зоны Калининградской области, установленного соответствующим Федеральным законом.

Предложения Совета Федерации по тексту законопроекта были непосредственно обсуждены с депутатами Государственной Думы и членами Правительства Российской Федерации. В результате сумма выплат детям-инвалидам была увеличена с 800 рублей до 1000 рублей. Также увеличились выплаты по Семипалатинскому полигону: было 500 рублей, стало 800 рублей. Были учтены иные предложения, касающиеся повышения уровня социального обеспечения отдельных категорий граждан.

При одобрении Советом Федерации принятого Государственной Думой Федерального закона было принято постановление Совета Федерации Фе-

дерального Собрания Российской Федерации от 8 августа 2004 года № 287-СФ "О мерах по обеспечению государственной социальной защиты населения", в котором подробно изложены основные механизмы его реализации, обращено внимание Правительства Российской Федерации на проблемы формируемого механизма социальной защиты граждан, которые могут возникнуть при вступлении данного Федерального закона в силу. Рекомендовано Правительству Российской Федерации при подготовке проекта федерального закона "О федеральном бюджете на 2005 год" предусмотреть наряду с общим увеличением объема средств федерального бюджета по разделу функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации "Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы" необходимые субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации из Федерального фонда компенсаций на реализацию полномочий по социальной поддержке граждан в части, касающейся оплаты жилья и коммунальных услуг; предусмотреть в составе расходов федерального бюджета по разделу "Социальная политика" средства на финансирование мероприятий, направленных на содействие занятости инвалидов; предусмотреть в составе Федерального фонда софинансирования социальных расходов на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации резерв, направляемый в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, на компенсацию расходов, связанных с осуществлением мер по реализации законов субъектов Российской Федерации, принятых во исполнение Федерального закона; предусмотреть в составе Федерального фонда компенсаций субсидии, выделяемые бюджетам субъектов Российской Федерации на финансирование расходов, предусмотренных Законом Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий".

Обращено внимание Правительства Российской Федерации на необходимость завершения до 1 января 2005 года создания Федерального регистра лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи и финансируемых за счет средств федерального бюджета; ускорения подготовки проектов федеральных законов, направленных на совершенствование системы обязательного социального и медицинского страхования, медицинского обслуживания граждан, в целях компенсации возможных потерь, связанных с переводом основной части натуральных льгот (кроме льгот по оплате жилья и коммунальных услуг) в денежную форму (компенсации, надбавки); разработки мер компенсационного характера для пенсионеров, не имеющих права на льготы.

Законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано ускорить подготовку и принятие нормативных правовых актов, направленных на реализацию полномочий субъектов Российской Федерации, предусмотренных Федеральным законом, в части, касающейся предоставления населению государственных гарантий социальной защиты, в том числе государственных гарантий ветеранам труда и труженикам тыла; активизировать работу по созданию региональных регистров лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи в виде ежемесячных денежных выплат,

льготного лекарственного обеспечения, санаторно-курортного лечения, установленных законодательством субъектов Российской Федерации и финансируемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Этим постановлением рабочая группа по подготовке поправок к проекту федерального закона была преобразована в рабочую группу Совета Федерации по законодательному обеспечению формирования новой системы социальной защиты населения. Основная задача рабочей группы заключалась в оказании содействия Правительству Российской Федерации и органам государственной власти субъектов Российской Федерации в формировании новой комплексной, сбалансированной системы государственной социальной поддержки граждан, имеющих заслуги перед Отечеством, инвалидов, иных слабо защищенных слоев населения в условиях социально ориентированной рыночной экономики.

Большое внимание финансовому обеспечению формирования новой системы социальной защиты населения уделялось при подготовке Федерального закона "О федеральном бюджете на 2005 год". Благодаря настойчивой позиции Совета Федерации на 30 млрд. рублей были увеличены межбюджетные трансферты, а также повышены общие суммы, выделяемые на финансирование мер социальной поддержки населения, предусмотренных Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ. В результате выделяемая в федеральном бюджете сумма денежных компенсаций за отмененные льготы была повышена до 173 млрд. рублей, суммы, выделяемые на сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации при реализации указанного Федерального закона, увеличились с 21 до 42,5 млрд. рублей. Также Правительство Российской Федерации увеличило средства, выделяемые на софинансирование тружеников тыла, — общая сумма 8 млрд. рублей по всем субъектам Российской Федерации. При расчете трансфертов были учтены суммы, выделяемые реабилитированным и жертвам политических репрессий. С учетом того на индексацию базовой части трудовой пенсии с 1 марта 2005 года выделено 115 млрд. рублей, общая сумма выплат за счет средств федерального бюджета в связи с реализацией Федерального закона составила 330 млрд. рублей.

Вместе с тем первые недели вступления Федерального закона в силу показали, что не все субъекты Российской Федерации были готовы к новой системе социальной защиты населения. Отмена бесплатного проезда, перевод ряда категорий льготников на региональный уровень, на котором не поддерживались отдельные меры социальной защиты, вызвали неудовлетворенность у населения. В этой связи Совет Федерации провел оперативный мониторинг состояния дел в субъектах Российской Федерации, выявил упущения и недостатки в работе нового механизма. В настоящее время поступила и обобщена информация более чем от 70 субъектов Российской Федерации.

Вопрос о ходе реализации Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ был рассмотрен на заседании Совета Федерации в конце января 2005 года. Состоялся обстоятельный конструктивный разговор, акцентирующий внимание на недостатках и сбоях формирующегося механизма.

Внимательно рассмотрев положение, сложившееся в ходе реализации Федерального закона, Совет Федерации отметил, что перераспределение полномочий по осуществлению мер социальной поддержки граждан между уровнями публичной власти существенно изменило ситуацию с сохранением и возможным повышением достигнутого уровня социальной защиты населения. Отсутствие комплексной системы мер компенсационного характера для пенсионеров, утративших с 1 января 2005 года право на льготы, в условиях несоответствия размера пенсии прожиточному минимуму для этой категории граждан создало в отдельных субъектах Российской Федерации угрозу снижения реального уровня их жизни. Совет Федерации отметил также, что в процессе принятия и реализации Федерального закона отсутствовала скоординированная информационно-разъяснительная работа соответствующих федеральных органов исполнительной власти, что привело к непониманию принципов и мер социальной поддержки населения, заложенных в проводимых реформах.

По итогам обсуждения принято постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 26 января 2005 года № 14-СФ, предлагающее Правительству Российской Федерации и органам государственной власти субъектов Российской Федерации конкретные меры по решению проблем социального обеспечения льготных категорий граждан, по устранению пробелов и недостатков в механизме оказания социальной поддержки гражданам, которые были выявлены.

В постановлении еще раз была подтверждена позиция, что ни одна стадия формирования новой системы социальной защиты населения не может сопровождаться ухудшением благосостояния граждан, а также снижением или отменой государственных социальных гарантий для лиц, нуждающихся в социальной защите. Недопустимо установление любых ограничений прав граждан, нуждающихся в социальной защите, на получение ежемесячных денежных выплат.

Правительству Российской Федерации было рекомендовано подготовить изменения в законодательные акты, обеспечивающие повышение базовой части трудовой пенсии с 1 марта 2005 года; регулярно проводить индексацию базовой и страховой частей трудовой пенсии, ежемесячных денежных выплат соответствующим категориям граждан; установить контроль за изменением цен и тарифов субъектов естественных монополий и жилищно-коммунального хозяйства, исключив необоснованный рост цен и тарифов для населения; разработать для граждан, пострадавших вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, и приравненных к ним граждан систему мер, обеспечивающих сохранение уровня медицинского обеспечения, существовавшего до 1 января 2005 года; ускорить решение вопроса о порядке выдачи проездных документов для военнослужащих и работников правоохранительных органов, исполняющих служебные обязанности; рассмотреть по итогам исполнения Федерального закона в первом полугодии 2005 года вопрос об увеличении дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению их сбалансированности; обеспечить соблюдение сроков поставки лекарственных средств в рамках предоставления гражданам набора социальных услуг,

номенклатуры поставки лекарственных средств в субъекты Российской Федерации по международным непатентованным названиям, а также проверить обоснованность цен на лекарственные средства; осуществить необходимую информационно-разъяснительную работу по мерам государственной социальной поддержки граждан, скоординировать в масштабах страны информационное обеспечение населения в части разъяснения принципов проводимых реформ.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано завершить разработку и принятие необходимых нормативных правовых актов, направленных на обеспечение мер социальной поддержки граждан за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации; привести размеры ежемесячных денежных выплат в соответствие с расходами граждан на приобретение льготных проездных билетов на общественный транспорт городского и пригородного сообщения; оптимизировать расходы бюджетов субъектов Российской Федерации в целях наиболее полной реализации мер, направленных на государственную социальную защиту граждан; ускорить доведение до сведения лечебных учреждений нормативных правовых актов по дополнительному лекарственному обеспечению граждан; активизировать разъяснительную работу по мерам социальной поддержки населения, усилить контроль за исполнением нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих меры социальной поддержки граждан.

Обращено внимание органов государственной власти субъектов Российской Федерации на недопустимость возложения на органы местного самоуправления функций по осуществлению мер социальной поддержки без передачи им соответствующих материальных и финансовых средств.

Счетной палате Российской Федерации поручено осуществить проверки расходования средств бюджетов субъектов Российской Федерации на единовременные денежные выплаты труженикам тыла, ветеранам труда, реабилитированным лицам и лицам, пострадавшим от политических репрессий, полученных в виде финансовой помощи из федерального бюджета; своевременности перечисления средств в органы, которые производят единовременные денежные выплаты гражданам; расходования средств федерального бюджета на приобретение лекарственных средств в рамках предоставления гражданам набора социальных услуг, а также эффективности их использования.

Учитывая приближающееся празднование 60-летия Победы в Великой Отечественной войне, рабочей группе предложено подготовить проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2005 год", предусматривающего выделение субсидий на предоставление жилья инвалидам и участникам Великой Отечественной войны.

Помимо рассмотрения комплексных механизмов социальной защиты граждан Совет Федерации непосредственно обращал внимание на отдельные, наиболее чувствительные вопросы обеспечения слабозащищенных слоев населения. Так, оперативно реагируя на осложнение ситуации, связанной с повышением тарифов на жилищно-коммунальные услуги, Совет

Федерации рассмотрел вопрос о тарифообразовании в жилищно-коммунальном хозяйстве и естественных монополиях. В постановлении от 9 февраля 2005 года № 27-СФ по данному вопросу Совет Федерации указал на существенное увеличение оплаты жилья и коммунальных услуг для граждан, обратил внимание на критическую ситуацию, складывающуюся в системах теплоснабжения регионов, изношенность основных фондов, большой объем недофинансирования, отсутствие целостной нормативной правовой базы, регулирующей правоотношения теплоснабжающих предприятий и потребителей. Было подчеркнуто, что увеличение тарифов на оплату жилья и коммунальных услуг значительно снижает уровень жизни населения.

В целях недопущения снижения жизненного уровня населения Совет Федерации предложил Правительству Российской Федерации систему мер, позволяющих урегулировать ситуацию, в том числе: увеличить объем средств Федерального фонда софинансирования социальных расходов, направляемых на частичное возмещение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации; провести реструктуризацию просроченной кредиторской задолженности с частичным погашением долгов предприятий жилищно-коммунального хозяйства; провести мониторинг и проверку обоснованности установленных цен на жилье и тарифов на коммунальные услуги; разработать порядок установления социальной нормы потребления электроэнергии, обеспечивающей минимально необходимые потребности граждан, а также порядок установления стоимости электроэнергии в пределах социальной нормы, увязав изменение стоимости с реальными доходами населения; установить дифференцированно по категориям населения (городское, сельское) федеральные стандарты предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг. При этом особо подчеркивалось, что порядок и условия предоставления субсидий не должны ухудшать положение граждан.

Учитывая важность рационального использования средств федерального бюджета, Счетной палате Российской Федерации поручено провести проверку эффективности расходования средств федерального бюджета, направляемых на частичное возмещение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг.

Ход реализации Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ показал, что при принятии комплексных законодательных актов необходимы глубокий анализ и проведение подробных расчетов социально-экономической обоснованности законопроектов, осуществление оценки их последствий.

Важное значение имеет учет всех факторов, влияющих на формирование правовой модели формируемого механизма.

К разработке социально значимых законодательных актов необходимо широко привлекать субъекты Российской Федерации, позиция которых позволяет сформировать оптимальные механизмы практической реализации принимаемых решений.

Большую роль играет правильно организованный мониторинг правоприменительной практики, позволяющий определить основные пробелы законодательного регулирования конкретных сфер общественных отношений.

Таким образом, решение основных задач по реализации стратегических установок Президента Российской Федерации в социальной сфере передвигается на 2005 год. Во избежание повторения допущенных ошибок необходимы анализ факторов эффективности законодательной деятельности и устранение существующих проблем.

В настоящее время Президентом Российской Федерации перед федеральными и региональными органами власти поставлена задача оперативного, но продуманного преодоления имеющихся недоработок, в том числе на основе совершенствования законодательства.

Обеспечение граждан доступным жильем. В Послании Президента Российской Федерации была отмечена необходимость обновления жилищного законодательства, замены старых, неработающих механизмов строительства и распределения жилья и широкого распространения новых, рыночных, которые пока доступны только для 10 процентов населения.

Глава государства определил следующие пути решения жилищной проблемы:

- обеспечение доступности долгосрочного жилищного кредитования, ипотеки, долевого жилищного строительства;

- разрушение монополии на строительных рынках и административных барьеров;

- обеспечение гарантий права собственности добросовестным приобретателям жилья;

- наведение порядка при предоставлении социального жилья и целевой поддержке отдельных категорий граждан, в особенности молодежи.

В целях законодательного обеспечения решения поставленных задач в 2004 году Федеральным Собранием Российской Федерации был рассмотрен и одобрен пакет законов, направленных на формирование рынка доступного жилья. В том числе принят важнейший из них — Жилищный кодекс Российской Федерации, а также приняты законы об участии в долевом строительстве, о жилищных накопительных кооперативах, о регулировании тарифов организаций коммунального комплекса, о внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации, в закон об ипотеке и другие законы, в целом — более 20 нормативных документов.

Принятие указанных федеральных законов было направлено также на создание современной правовой базы для реализации ранее утвержденных постановлениями Правительства Российской Федерации федеральной целевой программы "Жилище" на 2002—2010 годы и ее подпрограмм, в частности: "Обеспечение жильем молодых семей", "Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда", "Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации".

Новое жилищное законодательство в полной мере отвечает рыночной направленности развития страны, стимулирует развитие жилищного строительства.

Оно регулирует отношения собственности в жилищной сфере в соответствии с требованиями рыночной экономики, четко определяя права, обязанности и ответственность собственников и нанимателей жилья, в том числе их ответственность за своевременную оплату жилья и коммунальных услуг. Создана основа для расширения возможности семей улучшать свои жилищные условия, опираясь на собственные ресурсы, за счет интенсивного развития системы кредитования. Граждане получают непосредственный доступ к управлению жильем, смогут активно влиять на улучшение качества жилья и коммунальных услуг.

Предусмотрены также меры поддержки малоимущих граждан по обеспечению реализации их конституционного права на жилище. Упрощается и становится более прозрачной для населения система предоставления жилья по договору социального найма. За адресными жилищными субсидиями закрепляется функция поддержки нуждающихся в ней граждан при оплате жилья и коммунальных услуг, что сокращает возможности неэффективного и нецелевого расходования средств, необходимых для обеспечения работы жилищно-коммунального хозяйства.

По прогнозам Правительства Российской Федерации, с учетом запуска всех инструментов, предложенных в "жилищном пакете" законов, к 2010 году произойдет увеличение средней обеспеченности жильем с 19,7 до 21,7 кв. метра на человека, сокращение времени ожидания в очереди на получение социального жилья малоимущими гражданами с 15—20 до 5—7 лет. Доля населения с доходами, позволяющими приобрести стандартную квартиру на стандартных условиях, увеличится с 9,5 процента в 2004 году до 30 процентов в 2010 году, объемы ипотечного кредитования увеличатся за этот период в 30 раз.

Вместе с тем при очевидной прогрессивности нового жилищного законодательства в нем заложена угроза отрицательных социальных последствий, способных привести к росту социальной напряженности.

Попытка решения жилищной проблемы предпринята в отрыве от реальных преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве, рост цен в котором идет опережающими темпами (с начала 90-х годов цены на коммунальные услуги выросли в 250 раз, в то время как средняя заработная плата — всего в 150).

Это ведет к увеличению доли соответствующих расходов в семейных бюджетах значительной части населения, что усугубляется планами Правительства Российской Федерации по реализации инерционного варианта в политике стимулирования доходов граждан.

В результате жесткие меры ответственности за неуплату за жилье и услуги ЖКХ малообеспеченными слоями граждан могут оказаться неадекватными степени общественной опасности указанных действий.

Весьма вероятно ухудшение жилищных условий этой части населения и появление за этот счет проблемы образования в городах социально неблагополучных районов со всеми вытекающими отсюда социальными послед-

ствиями. Очевидным образом это противоречит конституционным положениям о равенстве социальных прав граждан и недопустимости их ущемления решениями государства.

Что же касается оптимистических прогнозов Правительства Российской Федерации, то весьма дискуссионными являются как использование для оценки эффективности жилищной политики индикатора "средней обеспеченности жильем" (вместо степени гарантированности конституционного права граждан на жилище), так и достоверность прогнозов на 5—6 лет вперед.

Таким образом, при прогрессивной направленности принятого пакета законов его успешная реализация возможна лишь при концептуальной увязке жилищной политики с программами преобразований в смежных областях социально-экономической сферы, основанных на целях и приоритетах, обозначенных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Модернизация здравоохранения. Среди основных проблем здравоохранения, которые необходимо решать в ближайшей перспективе, Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в Послании на 2004 год были названы неэффективность отечественного здравоохранения, недоступность и низкое качество медицинской помощи.

Решение этих задач было заложено в основу политики модернизации здравоохранения, проводимой Правительством Российской Федерации. Ее реализация была направлена на решение таких задач, как обеспечение профилактической направленности здравоохранения, улучшение условий труда и увеличение заработной платы медицинским работникам и ряд других задач, способных кардинально изменить ситуацию в отечественном здравоохранении.

Все эти преобразования должны сочетаться с повышением эффективности использования ресурсов системы здравоохранения, устранением дисбаланса между государственными обязательствами в данной сфере и реальными финансовыми ресурсами.

В 2004 году был принят ряд федеральных законов, направленных на реформирование сферы охраны здоровья населения.

Нормативным правовым актом, существенно повлиявшим на отношения в этой сфере, стал Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ. Этот закон внес изменения и в ряд законодательных актов, регулирующих сферу здравоохранения или содержащих правовые нормы, касающиеся вопросов охраны здоровья и лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан. Проблемы, связанные с концептуальной проработкой, юридико-техническим качеством и социально-политическими последствиями принятия данного закона, были уже рассмотрены.

Недостаточной обоснованности заложенной Правительством Российской Федерации в этот закон идеи массовой ликвидации "необеспеченных" государственных мандатов послужил Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 164-ФЗ "Об исполнении бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования за 2003 год". При его рассмотрении, в частности, выяснилось, что, в то время как бюджетная часть Программы

государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи была профинансирована на 156,6 процента, вся эта программа была выполнена на 93 процента, а ее важнейшая составная часть (базовая программа обязательного медицинского страхования) — всего лишь на 55,4 процента.

В 2004 году был принят ряд других федеральных законов, направленных на уточнение и совершенствование действующих норм законодательства, затрагивающих вопросы охраны здоровья граждан.

В частности, к ним относятся федеральные законы от 1 декабря 2004 года № 151-ФЗ "О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан" и от 1 декабря 2004 года № 146-ФЗ "О внесении изменения в статью 54 Федерального закона "О наркотических средствах и психотропных веществах", цель которых — защита здоровья детей, больных наркоманией. Повышение возраста, когда не требуется согласие на оказание наркологической помощи, с 15 до 16 лет направлено на усиление борьбы с наркоманией и сокращение ее распространения. Федеральным законом от 21 декабря 2004 года № 170-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" создаются законодательные предписания для развития системы отдыха и оздоровления детей как важнейшего направления профилактики и укрепления здоровья подрастающего поколения.

Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 165-ФЗ "О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2005 год" определяет принципиально новые задачи Федерального фонда обязательного медицинского страхования, на который в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ возложены функции финансирования лекарственного обеспечения льготных категорий граждан. Для выполнения этой задачи из федерального бюджета в фонд передано 80 млрд. рублей. Кроме того, расширены функции Федерального фонда обязательного медицинского страхования по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения (детей). Закон направлен на реализацию программных установок Президента Российской Федерации о совершенствовании законодательной базы медицинского страхования и позволяет решить ряд вопросов финансирования медицинского обслуживания и лекарственного обеспечения населения в рамках программы государственных гарантий. Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 204-ФЗ "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации" направлен на совершенствование налогообложения участников системы обязательного медицинского страхования — страховых организаций, осуществляющих обязательное медицинское страхование, и медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь в рамках программ обязательного медицинского страхования. Снижение налоговой нагрузки субъектов обязательного медицинского страхования позволит сохранить в системе обязательного медицинского страхования дополнительные финансовые ресурсы на оказание медицинской помощи, в том числе на профилактические мероприятия, повысить качество и дос-

тупность медицинской помощи населению и в целом укрепить систему обязательного медицинского страхования.

Основополагающим в области финансового обеспечения здравоохранения является Федеральный закон от 23 декабря 2004 года № 173-ФЗ "О федеральном бюджете на 2005 год". К его положительным аспектам следует отнести сохранение в 2005 году всех федеральных целевых программ в области здравоохранения. Впервые в расходах федерального бюджета предусмотрена передача 50,8 млрд. рублей Федеральному фонду обязательного медицинского страхования на обеспечение льготных категорий граждан лекарственными средствами.

Вместе с тем предусматриваемый рост финансирования здравоохранения значительно ниже относительного увеличения расходной части федерального бюджета в 2005 году (14,6 процента). По разделу "Здравоохранение и спорт" предусмотрено выделение 82,54 млрд. рублей, что в абсолютных показателях на 9,3 процента больше, чем в 2004 году. Однако с учетом прогнозируемой инфляции (до 8,5 процента) расходы федерального бюджета на охрану здоровья населения в 2005 году по сравнению с 2004 годом практически не возрастут. Удельный вес финансирования данной сферы от расходной части федерального бюджета в 2005 году по сравнению с 2004 годом даже уменьшится (2,7 процента и 2,8 процента соответственно), уменьшится и доля указанных расходов от ВВП (с 0,47 процента до 0,44 процента).

Таким образом, имеет место явное несоответствие между предполагаемыми объемами финансирования здравоохранения и поставленными перед этой отраслью задачами, в том числе по повышению качества медицинской помощи без снижения ее объемов, переходу к высокотехнологичным видам медицинской помощи, охране материнства и детства, профилактике и лечению артериальной гипертонии, снижению уровня управляемых инфекций, стабилизации социально обусловленных заболеваний (туберкулез, ВИЧ-инфекция, наркомания).

Можно констатировать, что и в этом году не был учтен тот общепризнанный факт, что поставленные перед отечественной системой здравоохранения задачи невозможно решить только за счет реформирования системы оказания медицинской помощи и повышения эффективности использования бюджетных средств без реального увеличения расходов на здравоохранение.

В целом законодательная деятельность характеризовалась точечным характером и не претендовала на создание правового обеспечения реформы здравоохранения. Российское законодательство в сфере здравоохранения не может быть признано современным, полным и качественным, несмотря на вносимые в действующие законы дополнения и изменения.

Отсутствуют федеральные законы по таким направлениям, как реформирование (изменение статуса) медицинских учреждений в рамках модернизации системы здравоохранения, охрана материнства и детства, частное (платное) здравоохранение, добровольное медицинское страхование, защита прав пациентов и другим.

Отсутствие целостной законодательной базы охраны здоровья населения на федеральном уровне не позволяет сформировать и правовую базу здравоохранения на региональном и муниципальном уровнях.

Это негативно сказывается на развитии отрасли, является препятствием для совершенствования медицинской деятельности.

Все это не позволяет удовлетворительно оценить эффективность текущей законотворческой деятельности в рассматриваемой сфере и общее состояние дел по обеспеченности конституционных прав человека и гражданина на охрану здоровья и медицинскую помощь.

В связи с этим важнейшей задачей законотворческой деятельности является разработка и принятие законодательных актов, содержащих комплексное решение стратегических вопросов развития здравоохранения и программных задач по развитию законодательной базы охраны здоровья населения, содержащихся в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. К числу таких законов прежде всего относится проект федерального закона "О здравоохранении в Российской Федерации" и, возможно, проект Медицинского кодекса Российской Федерации, разработка концепции которого продолжалась в 2004 году.

Развитие отечественного образования и науки, законодательное обеспечение развития системы образования. В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2004 год Президент Российской Федерации В.В. Путин, подчеркнув фундаментальный характер и традиционное мировое лидерство российского образования, обозначил его наиболее характерные проблемы: опасность утраты достижений и традиционно высокого уровня отечественного образования, снижение качества предоставляемых образовательных услуг при увеличении количества студентов; недоступность качественного образования для малоимущих граждан; низкий уровень стипендиального и бытового обеспечения студентов вузов; несоответствие структуры подготовки специалистов и потребностей рынка труда; острый дефицит квалифицированных кадров в ряде отраслей экономики, в ее государственном секторе.

Президентом Российской Федерации сформулированы "целевые ориентиры" развития отечественного образования:

сохранение и приумножение достижений российского образования при усилении его практической направленности;

обеспечение конституционного права граждан на доступность образования вне зависимости от материального достатка семьи;

формирование прозрачной и объективной системы оценки знаний при поступлении в учебные заведения, обеспечение возможности сдачи вступительных экзаменов "молодым людям, проживающим далеко от престижных университетов";

предоставление определенных преференций при поступлении в высшее учебное заведение наиболее талантливым представителям молодежи;

прогнозирование потребностей государства и рынка труда в подготовке специалистов, а также создание условий для работы большинства молодых специалистов по специальности;

обновление содержания образования в соответствии с самыми высокими мировыми стандартами, для чего следует разработать и внедрить "адекватные времени" образовательные стандарты;

интеграция образовательной и научной деятельности.

В 2004 году законодательная деятельность в сфере образования вновь осуществлялась без концепции развития этой важнейшей сферы социальной политики. Это заведомо предопределило ее фрагментарный и противоречивый характер.

Так, значимым событием стало принятие Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, который изменил с 1 января 2005 года редакцию Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 "Об образовании" и Федерального закона от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании". Данный закон по замыслу Правительства Российской Федерации должен был гармонизировать законодательство в сфере образования в русле проводимых административной и бюджетной реформ, завершить процесс распределения полномочий, в том числе финансовых, и ответственности между различными уровнями власти в области образования.

Однако закон существенно изменил основополагающие положения государственной образовательной политики. Федеральный центр берет на себя обязательства по обеспечению функционирования и развития федеральных государственных образовательных учреждений, делегируя значительную часть обязательств органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления.

Утратило силу положение об обязательствах государства выделять на образование не менее 10 процентов национального дохода, отменено льготное налогообложение образовательных учреждений, а также инвестиций в развитие системы образования. Изъято из законодательства положение о необходимости соотносить среднюю заработную плату педагогических работников со средней заработной платой работников в промышленности. Отменены льготы на проезд и питание студентов.

Ограничено право вузов распоряжаться доходами, полученными из внебюджетных источников, и приобретенным за этот счет имуществом. Государственные образовательные учреждения лишились права иметь расчетные счета в банках, размещать средства на депозитных вкладах, выступать учредителями коммерческих организаций, пользоваться без разрешения учредителя банковским кредитом.

Во имя повышения качества профессиональной подготовки юристов, экономистов, менеджеров и управленцев и роста конкурентоспособности ведущих вузов страны был принят в 2004 году Федеральный закон от 20 июля 2004 года № 68-ФЗ "О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в области образования", снимающий ограничения на прием обучающихся по договорам.

Государственные гарантии прав граждан на общедоступное и бесплатное дошкольное образование оказались не обеспеченными конкретными финансовыми обязательствами со стороны государства, и бремя их обеспечения полностью переложено на органы местного самоуправления.

Все это противоречит стратегическим установкам главы государства на обеспечение конкурентоспособности России, в том числе в образовательной сфере, как необходимого условия возвращения страны на достойные позиции в мировом сообществе. Проводимая образовательная политика не обеспечивает необходимые гарантии реализации одного из основополагающих прав человека — права граждан на образование.

Развитие российской науки. Базовые положения государственной научно-технической политики были определены Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2004 год, а также Основами политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу, утвержденными Президентом Российской Федерации (30 марта 2002 года № Пр-576).

Президент Российской Федерации В.В. Путин ориентировал органы государственной власти и научное сообщество на необходимость в непростых условиях глобальной конкуренции сохранять ведущие позиции Российской Федерации на международном рынке.

Однако итоги законодательной деятельности далеко не во всем соответствуют этим стратегическим установкам.

С одной стороны, в 2004 году был принят Федеральный закон от 29 ноября 2004 года № 141-ФЗ "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации", который предусмотрел освобождение от налогообложения государственных научных организаций, а также научных организаций и организаций научного обслуживания российских академий наук в отношении земельных участков, используемых ими для осуществления уставной деятельности.

С другой стороны, Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ были внесены изменения в Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике". Органы государственной власти субъектов Российской Федерации были лишены:

возможности привлекать на добровольной основе общественные объединения и научных работников к подготовке проектов решений в области науки и техники, проведению экспертиз, а также к выполнению на конкурсной основе научных и научно-технических программ и проектов, финансируемых за счет средств своего бюджета;

определять в пределах своих полномочий соответствующие приоритетные направления развития науки и техники, разрабатывать и реализовывать научные и научно-технические программы и проекты, развивать различные формы интеграции науки и производства, реализовывать достижения науки и техники.

Кроме того, с органов государственной власти Российской Федерации было снято обязательство по социальной поддержке научных коллективов.

Вышеуказанные изменения не согласуются со статьей 72 Конституции Российской Федерации и со статьей 21 Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", которыми предусматривается, что вопросы науки находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и то, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации участвуют в проведении единой государственной политики в области науки.

Следует отметить, что данная сфера, жизненно важная для будущего страны, постоянно находилась в поле зрения Совета Федерации. Представляется необходимым привлечь внимание Государственной Думы к ускорению принятия рассмотренного Советом Федерации в 2004 году проекта федерального закона № 84971-4 "О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд", принятого в первом чтении Государственной Думой 12 ноября 2004 года. Законопроект направлен на систематизацию законодательства Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках; обеспечение прозрачности механизма осуществления закупок продукции для государственных и муниципальных нужд; стимулирование добросовестной конкуренции и увеличение экономии бюджетных средств; устранение возможностей злоупотреблений и коррупции посредством четкой регламентации процедур осуществления закупок; приведение законодательства Российской Федерации о государственных и муниципальных закупках в соответствие с международным законодательством. Проект федерального закона планируется к рассмотрению во втором чтении в марте 2005 года.

Советом Федерации были подготовлены и внесены в Государственную Думу проекты федеральных законов, уточняющих статус государственных научных центров Российской Федерации и определяющих особенности правового положения государственных научных учреждений. В настоящее время ведется работа по подготовке проекта федерального закона "О статусе научного работника", в котором существенное внимание будет уделено правовому положению научного работника учреждения высшего профессионального образования.

Кроме того, в 2005 году представляется необходимым ускорить разработку и принятие проекта федерального закона "О государственной поддержке и государственных гарантиях инновационной деятельности в Российской Федерации", решить комплекс вопросов, связанных с приданием правового статуса университетским технопаркам.

Борьба с бедностью является одной из главных задач социальной части Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2004 год.

В Послании отмечается, что смягчить проблему бедности помогут доступность услуг образования и здравоохранения, возможность приобрести жилье. Одновременно была поставлена задача направить усилия государст-

ва и бизнеса на дальнейшее увеличение занятости, развитие малого и среднего предпринимательства, на использование мер адресной социальной поддержки. При этом было отмечено, что "действительно надежную основу для долговременного решения социальных проблем, в том числе и борьбы с бедностью, может дать только экономический рост".

Следует отметить, что начиная с 2000 года в Российской Федерации прослеживается положительная динамика реальной заработной платы и сокращение масштабов бедности. С 2000 по 2004 год рост реальной заработной платы составил 75 процентов, в том числе в бюджетных отраслях — 95 процентов. Экономический рост способствовал увеличению реальных располагаемых доходов населения. Они увеличились в 2004 году на 9 процентов, пенсии выросли примерно на 5 процентов, заработная плата, по разным подсчетам, — от 10 до 12,5 процента.

Сократилось количество безработных, их численность составляет примерно 7,4 процента от экономически активного населения.

Задачей законодателя было создание правовых условий для закрепления и развития этих положительных тенденций. Был принят Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 198-ФЗ "О внесении изменений в статью 1 Федерального закона "О минимальном размере оплаты труда".

В соответствии с указанным законом минимальный размер оплаты труда (МРОТ) увеличен с 600 до 720 рублей в месяц (на 20 процентов) с 1 января 2005 года, с 720 до 800 рублей в месяц (на 11 процентов) с 1 сентября 2005 года и с 800 до 1100 рублей (на 38 процентов) с 1 мая 2006 года.

Таким образом, общее повышение МРОТ в 2005 году составит 33 процента при прогнозируемом Правительством России уровне инфляции 8,5 процента за год. Указанное повышение МРОТ в 2005 году увязано с Федеральным законом от 23 декабря 2004 года № 173-ФЗ "О федеральном бюджете на 2005 год", т.е. имеет гарантированное финансовое обеспечение.

В то же время даже высший 18 разряд тарифной сетки при 600 рублях МРОТ соответствует всего 2700 рублям в месяц при прожиточном минимуме для трудоспособного населения в третьем квартале текущего года 2629 рублей. Да и сам прожиточный минимум, методика его исчисления устарели, поскольку они не пересматривались с 1999 года.

Федеральным законом от 23 декабря 2004 года № 173-ФЗ "О федеральном бюджете на 2005 год" предусмотрено увеличение заработной платы работникам здравоохранения и образования с 1 января 2005 года в 1,2 раза, повышение размера средств, направляемых на поддержку студентов, на финансирование федеральных целевых программ социальной направленности.

В то же время расходы федерального бюджета по разделу "Социальная политика" в 2005 году составят только 5,6 процента от общих расходов федерального бюджета против 6,4 процента в 2003 году. Отчасти это обусловлено передачей части полномочий и финансирования социальной сферы на уровень субъектов Российской Федерации. Однако дефицит определенной части региональных бюджетов несет в себе риски их финансовой неопределенности.

В целом очевидно, что действия законодателя ведут к ослаблению политики повышения доходов населения России, причем без достаточных к тому оснований. Это входит в прямое противоречие со стратегическими целевыми ориентирами, заданными главой государства, поскольку значительную часть бедных и нуждающихся граждан России составляют группы работающего населения (у которых заработная плата не обеспечивает прожиточного минимума с учетом иждивенцев) и пенсионеры (особенно одинокие). Таким образом, и в этой области социальной политики не обеспечивается соответствие принимаемых законодательных решений конституционным положениям о недопустимости принятия законов, ухудшающих положение граждан.

Преодоление критической демографической ситуации было обозначено Президентом России в качестве главного приоритета государственной политики и основного критерия ее эффективности еще в 2000 году. Вместе с тем очевидно, что преодоление демографического спада — это комплексная стратегическая задача, решение которой возможно только в общем контексте реформирования социальной политики и совершенствования социального законодательства, создания правовых условий повышения уровня жизни российских семей, борьбы с бедностью, улучшения охраны здоровья населения, обеспечения доступности жилья и образования.

Если говорить о мерах демографической политики 2004 года, то к ним можно отнести увеличение размеров единовременного пособия в связи с рождением ребенка с 4,5 до 6 тыс. рублей, оформленное посредством внесения изменений в Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей".

Вместе с тем, как показывает анализ результатов законодательной деятельности за 2004 год в социальной сфере, произведенные изменения правовой базы во всех этих областях приобрели негативный характер. Законодательные меры в значительной части случаев носили точечный характер и практически по всем направлениям не были адекватны стратегическим целям, поставленным Президентом Российской Федерации.

Для преодоления демографического спада помимо реформирования социальной политики в целом необходимо принять законодательные и иные меры по разработке и реализации специальной демографической политики, направленной на снижение смертности, более полную реализацию потребности семей в детях и привлечение и закрепление иммигрантов для восполнения естественной убыли населения.

Представляется необходимым разработать программу поэтапного повышения качества жизни населения и сокращения бедности, включив в нее на 2005—2007 годы следующие стратегические задачи:

- повышение заработной платы всех наемных работников до уровня прожиточного минимума работников и находящихся на их иждивении членов семей;

- повышение размера базовых пенсий до 80 процентов прожиточного минимума пенсионера;

- финансовое и организационное обеспечение доступного общего и профессионального образования всем гражданам страны с низкими доходами.

Необходимо ускорить разработку новой редакции закона о занятости населения в Российской Федерации, учитывающего основные проблемы российского рынка труда и содержащего конкретные механизмы обеспечения территориального и профессионального баланса рабочей силы и мест приложения труда, а также меры по обеспечению занятости социально уязвимых групп населения: родителей неполных семей, молодежи, инвалидов, школьников во время летних каникул и др.

С экономической и социальной точки зрения главный приоритет в демографической политике должен быть отдан борьбе со смертностью.

В России высока смертность от неестественных причин и смертность мужчин в трудоспособном возрасте. Это дорожно-транспортные происшествия, природные и техногенные катастрофы, убийства, самоубийства, алкогольные отравления, передозировка наркотиков. Высока смертность от социальных болезней (СПИД, туберкулез). А смертность от сердечно-сосудистых и онкологических заболеваний наступает в среднем на 10—15 лет раньше, чем в западных странах.

Целесообразно увеличивать пособия, выплачиваемые из Фонда социального страхования Российской Федерации: единовременные при рождении ребенка, пособия по уходу за детьми до достижения ими возраста полутора лет. С помощью финансовых ресурсов указанного фонда может отчасти решаться проблема воспроизводства трудовых ресурсов для будущих потребностей страны. Вложения государства и бизнеса в создание благоприятных условий для рождения и воспитания детей работающими родителями отвечают геополитическим интересам России. Кроме того, важно, чтобы дети рождались в семьях, ориентированных на обеспечение благополучия, без иждивенческих настроений.

В качестве первоочередных мер миграционной политики можно было бы предложить проведение широко известной в мировой практике "иммиграционной амнистии" — легализации незаконной трудовой миграции. Такую легализацию можно было бы применить для граждан государств СНГ, особенно для титульных национальностей России.

Целесообразно также усилить экономические рычаги регулирования миграции, в том числе возложить вопрос трудоустройства мигрантов, включая иммигрантов, на региональные службы занятости. Эти службы могли бы комплексно решать вопросы обеспечения сбалансированности рынка труда через регулирование подготовки и переподготовки кадров и трудовой миграции (включая иммиграцию).

В государственной иммиграционной политике необходимо перенести акценты совершенствования законодательства с либерализации временной миграции и улучшения ее учета на закрепление мигрантов в России на основе селективного отбора мигрантов (квотирования) по этническому, образовательному, профессиональному признакам, наличию родственных связей в России, возрасту, материальному положению и др.

Вышеизложенное в определенной степени объясняет превалирование негативных оценок эффективности законотворческой деятельности и при-

менения принятых в 2004 году законов, регулирующих отношения в социокультурной сфере. Причем подобные оценки являются солидарными — они не только выражены в общественном мнении, но и в значительной степени признаны органами государственной власти.

Рассмотрение результатов законодательной деятельности по главным критериям эффективности регулирования (состоянию социальной защищенности граждан, уровню социально-политической стабильности в обществе, степени доверия общества к закону и государственной власти, соблюдению режима конституционной законности в области социальных прав и свобод человека и гражданина) показывает ее неудовлетворительный характер.

В значительной степени сложившаяся ситуация вызвана системными недостатками в организации законодательной деятельности.

1. Отсутствует целостная система политического целеполагания, развертывания стратегических целевых установок в конкретный и непротиворечивый набор политико-правовых задач.

2. Законодатель в лице палат Федерального Собрания Российской Федерации не демонстрирует способности к решению задач комплексного урегулирования сложных проблемных ситуаций, подготовки системно увязанных изменений массива норм, регулирующих взаимосвязанные сферы общественных отношений.

3. Практика показала отсутствие в арсенале законодателя инструментов и процедур, обеспечивающих качественную концептуальную экспертизу сложных законопроектов, в том числе проверку их принципиальных положений на соответствие принципам построения права, стратегическим целям и приоритетам государственной политики. То же самое относится к способности достоверного прогнозирования социально-политических последствий принятия законов. Не случайно законодатель склонен объяснять сложившуюся в начале 2005 года негативную общественно-политическую ситуацию и неприятие принятых законов своим неоправданно высоким доверием в этой области Правительству Российской Федерации как субъекту права законодательной инициативы.

4. Хроническая поспешность в подготовке и принятии законов, избыточный вал вносимых в Государственную Думу законопроектов приводят не только к концептуальным ошибкам, но и к изданию нормативных текстов с недопустимо низким уровнем юридико-технической проработки.

5. Существенные ошибки допускаются в определении необходимых сроков подготовки к введению законов в действие, проверке наличия необходимых правовых, финансовых, организационных механизмов, обеспечивающих реальное применение закона.

6. Отсутствует надлежащий парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти по подготовке к реализации законов, а также эффективный мониторинг действия принятых законов.

**СТРАТЕГИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ,
ЗАЩИТА ЛИЧНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА
(безопасность личности и защита прав человека и гражданина;
безопасность государства; борьба с терроризмом; модернизация армии;
развитие международно признанных правовых инструментов
и коллективных механизмов нейтрализации глобальных угроз)**

Политика обеспечения национальной безопасности предполагает деятельность руководства страны по выработке целей и задач комплексной защиты национальных интересов страны, форм, методов и способов их достижения. Под обеспечением национальной безопасности России понимается целенаправленная деятельность государственных органов и общественных организаций, должностных лиц и граждан по выявлению и предупреждению угроз безопасности личности, общества и государства, а также по противодействию им.

Безопасность страны включает внутреннюю и внешнюю составляющие.

Кроме того, в каждый конкретный период развития государства те или иные сферы общественных отношений в силу накапливающихся противоречий становятся угрозой безопасности государства (демографические и миграционные процессы, развал науки, сокращение промышленного производства и т.д.).

В сфере обеспечения безопасности личности и защиты личных прав человека в 2004 году было принято 7 федеральных законов, в которых рассматривались вопросы безопасности личности и конституционные права граждан России.

Кроме ранее упомянутых федеральных законов от 20 августа 2004 года № 119-ФЗ "О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства" и от 20 августа 2004 года № 113-ФЗ "О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции", среди них:

Федеральный закон от 17 марта 2004 года № 14-ФЗ "О внесении изменения в статью 7 Федерального закона "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне", регламентирующий механизм перечисления средств федерального бюджета на предоставление гражданам установленных законом льгот и выплату компенсаций;

Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 52-ФЗ "О ратификации Факультативного протокола к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин", продемонстрировавший мировому сообществу приверженность России демократическим стандартам в области обеспечения равноправия мужчин и женщин;

Федеральный закон от 21 июня 2004 года № 56-ФЗ "О внесении изменений в статьи 4 и 5 Федерального закона "Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутрен-

них дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции", устанавливающий правовой механизм получения страховых выплат гражданами, которые проходят военную службу, а также призванными на военные сборы, в случае получения травм, увечий;

Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 49-ФЗ "О внесении изменений в статьи 4, 14 и 21 Федерального закона "О ветеранах", который закрепляет меры социальной защиты фактически предоставляемые сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Минюста России, ставшим инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при исполнении обязанностей военной службы, а также членам семей погибших (умерших) сотрудников указанных учреждений.

Важным шагом в деле обеспечения личных прав граждан стало принятие Федерального закона от 22 апреля 2004 года № 19-ФЗ "О компетентном органе Российской Федерации по Конвенции о передаче лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения принудительного лечения", которым Генеральная прокуратура Российской Федерации наделяется соответствующим полномочием, являясь единственным органом государственной власти, который принимает данное решение.

Используя свое право законодательной инициативы, Совет Федерации внес в Государственную Думу законопроект "О государственном регулировании, контроле и надзоре в сфере обеспечения безопасности полетов авиации и использования воздушного пространства Российской Федерации".

Тем не менее процесс формирования отечественного законодательства по правам человека и гражданина только разворачивается. Особенности действующего законодательства в этой сфере являются его фрагментарность и декларативность значительной части норм. В законодательном процессе присутствует поспешность в принятии законов без соответствующих прогнозных исследований и механизмов правоприменения.

Значительное сокращение государственного участия и государственных гарантий для граждан предусматривается в новом жилищном, социальном законодательстве, в сфере образования, медицинского обслуживания. С одной стороны, это дает гражданам возможность свободного выбора реализации своих прав, способностей и возможностей, а с другой — оказывает негативное воздействие на ту часть населения, которая в силу возрастных, личностных и других обстоятельств не может быстро приспособиться к новым условиям жизни.

На формирование законодательной основы по обеспечению прав граждан, безусловно, влияют современные угрозы безопасности личности, такие как терроризм; межэтнические конфликты и национальная нетерпимость; сепаратизм, экстремизм, распространение радикальных религиозных течений и сект; увеличение кризисных и чрезвычайных ситуаций; бедность населения; распространение наркозависимости, алкоголизма,

ВИЧ-инфекции и других массовых инфекционных заболеваний; преступность.

Здесь наблюдается явное запаздывание в правовом регулировании вновь возникших отношений в обществе, потому что действующее законодательство не в полной мере способствует противодействию и нейтрализации этих угроз. Практически отсутствует правовая основа для защиты прав российских граждан за рубежом.

В своем Послании Федеральному Собранию Президент России обратил внимание на деятельность правозащитных организаций, многие из которых существуют за счет зарубежных спонсоров, преследующих далеко не уставные цели, "при этом острейшие проблемы страны и ее граждан остаются незамеченными".

В соответствии с пунктом "в" статьи 71 Конституции Российской Федерации "регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина" находится в исключительном ведении Российской Федерации. Защита же прав и свобод граждан согласно пункту "б" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации — предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Следовательно, для исполнения государственных конституционных полномочий необходимо создание государственной правозащитной вертикали, поскольку аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации явно перегружен, о чем свидетельствуют многочисленные обращения российских граждан за защитой своих прав в международные судебные инстанции по правам человека.

Поэтому назрела необходимость создания института уполномоченного по правам человека во всех субъектах Российской Федерации; системы административных судов как гарантии защиты прав и законных интересов граждан в их спорах с государственными органами власти.

Особое внимание в 2004 году было уделено развитию нормативно-правовой базы в сфере обеспечения безопасности функционирования институтов государственной власти Российской Федерации и гражданского общества, территориальной целостности, обороны и военной безопасности государства, а также обеспечению иных видов безопасности, находящихся в ведении Российской Федерации.

Законодательная деятельность в сфере совершенствования конституционно-правовых основ безопасности Российской Федерации была представлена целым блоком федеральных конституционных законов и федеральных законов.

Несмотря на то что в основном создана правовая основа деятельности федеральных органов власти, по-прежнему остается вне законодательного регулирования статус Совета Безопасности Российской Федерации, хотя в соответствии с пунктом "ж" статьи 83 Конституции Российской Федерации его правовое положение должно быть определено федеральным законом.

В сфере обеспечения территориальной целостности Российской Федерации в 2004 году совершенствование законодательства было направлено на повышение эффективности пограничной безопасности и обеспечения

юрисдикции Российской Федерации в исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе и в территориальном море.

Угрозы национальной безопасности России в пограничной сфере исходят от территориальных притязаний сопредельных государств, противоправной деятельности международных террористических организаций, трансграничных преступных группировок, занятых в сферах контрабандного перемещения через государственную границу наркотических средств, оружия и боеприпасов, материальных и культурных ценностей, хищения природных ресурсов и незаконной миграции.

Современная пограничная политика Российской Федерации характеризуется несколькими тенденциями: с одной стороны, ужесточением пограничного режима, а с другой — развитием регионального и субрегионального приграничного сотрудничества.

Так, в 2004 году был внесен ряд поправок в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, ужесточающих административную ответственность за нарушение режима в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, правил пребывания и проживания на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства, непринятие транспортной или иной организацией, осуществляющей международную перевозку, мер по предотвращению незаконного проникновения лиц на транспортное средство и использования его для незаконного въезда в Российскую Федерацию или незаконного выезда из Российской Федерации.

В то же время синхронной ратификацией парламентами России и Украины Договора о российско-украинской государственной границе и Договора о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива была поставлена точка в длительном процессе урегулирования спорных пограничных вопросов с соседним дружественным государством, был снят обострившийся международный конфликт вокруг косы Тузла.

Тем не менее с Грузией пограничные вопросы остались неурегулированными. Договоры о границе с Эстонией и Латвией разработаны, но Россия их не подписывает из-за проблем ущемления и нарушения прав русскоязычного населения, особенно в Латвии.

Не завершен процесс разграничения морских границ, континентального шельфа, исключительной экономической зоны России и территориального моря двусторонними и многосторонними международными соглашениями.

Из 12 государств, с которыми Российская Федерация граничит на море, договоры о делимитации морских границ заключены и действуют лишь с 7.

Совет Федерации, реализуя свои конституционные полномочия, направил парламентский запрос в Правительство Российской Федерации о мерах по обустройству пунктов пропуска через российско-казахстанский участок государственной границы Российской Федерации и совершенствованию деятельности в них контрольных органов.

Советом Федерации в Государственную Думу был внесен проект федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федера-

ции", который призван восполнить пробелы действующего законодательства в этой сфере.

Существуют и другие неурегулированные вопросы правового режима пограничных зон. Поэтому на федеральном уровне целесообразно установить:

некоторые временные рамки сдачи в аренду земель иностранным гражданам на приграничных территориях, в том числе и с учетом целей их использования;

процентное выражение доли арендуемых земель иностранцами в приграничной зоне по отношению к общей площади приграничных населенных пунктов, так как количество таких земель постоянно возрастает.

В сфере регулирования миграционной политики в 2004 году были приняты дополнения в Уголовный кодекс Российской Федерации в виде статьи 322¹ "Организация незаконной миграции", которая устанавливает уголовную ответственность за организацию незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания в Российской Федерации или незаконного транзитного проезда через территорию России. Тем не менее ужесточение ответственности за организацию незаконной миграции вряд ли может существенно повлиять на ситуацию с проникновением в Россию нелегальных мигрантов, так как у нас отсутствует четкая стратегия миграционной политики.

Анализ миграционных процессов внутри России показывает, что появилась новая угроза национальной безопасности в приграничной сфере, связанная с оттоком населения из приграничных районов Приморья, Дальнего Востока, Сибири, Крайнего Севера вглубь страны. Незаселенные участки возле государственной границы, ослабление пограничного контроля, "прозрачность" границ в связи с экономическим спадом в Российском государстве способствуют проникновению на его территорию нелегальных мигрантов, провозу контрабанды, наркотиков, вывозу природных ресурсов.

Приграничные субъекты Российской Федерации на Дальнем Востоке и в Забайкалье вынуждены отдавать земельные участки вблизи государственной границы выходцам из Кореи и Китая для ведения сельского хозяйства в долгосрочную аренду (в нарушение федерального закона — на 50 и более лет), квотировать приток иностранной рабочей силы на свои территории.

Общее ослабление режима секретности и достаточно широкие полномочия органов местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях по вопросам внешнеэкономических и международных связей привели к наплыву в бывшие "закрытые" регионы иностранцев, незаконных мигрантов, вынужденных переселенцев. Это, в свою очередь, привело к увеличению оборота наркотиков, контрабанды, росту преступности на данных территориях, утечке секретной информации.

Следовательно, многие вопросы миграционной политики остаются неурегулированными. Поэтому назрела необходимость в разработке и принятии федерального закона "Об основах миграционной политики в Российской Федерации".

В сфере регулирования вопросов **обеспечения безопасности Российской Федерации в исключительной экономической зоне**, континентальном шельфе и территориальном море в 2004 году был принят Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов", который уточняет и конкретизирует полномочия Российской Федерации в морских пространствах континентального шельфа, территориальном море и в исключительной экономической зоне.

В отношении водных биоресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны в соответствии с нормами международного права предусматривается, что Российская Федерация осуществляет суверенные права в отношении разведки и разработки этих ресурсов.

В соответствии с пунктом "н" статьи 71 Конституции Российской Федерации определение статуса и защита территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа России относятся к исключительному ведению Российской Федерации.

В то же время федеральный законодатель допускает делегирование некоторых полномочий по предметам ведения Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации. При пользовании водными биоресурсами предусмотрено предоставление в пользование рыбохозяйственных водных объектов на праве пользования, а также аренды для целей рыбоводства. Причем предоставление этого права отдано субъектам Российской Федерации.

Тем не менее существующий правовой режим федерального регулирования и использования природных ресурсов континентального шельфа, исключительной экономической зоны, территориального моря вызывает множество нареканий представителей органов государственной власти прибрежных субъектов Российской Федерации. Региональные власти фактически отстранены от решения многих жизненно важных для прибрежных территорий вопросов, касающихся сферы пользования недрами. Многие проекты разведки и разработки месторождений нефти и газа на шельфе Мурманской, Архангельской, Сахалинской областей не могут быть реализованы без тесного взаимодействия с соответствующими администрациями.

Следовательно, или в федеральном законе о территориальном море, или в отдельном законе о разграничении территориальных вод необходимо закрепить полномочия прибрежных субъектов Российской Федерации по их использованию, предоставить возможность осуществления правового регулирования отдельных правоотношений исходя из складывающейся практики и потребностей регионов.

2004 год прошел под знаком ужесточения ответственности за уголовные преступления и административные правонарушения.

По разным оценкам, в России регистрируется порядка 20—25 процентов совершаемых преступлений. Это проблема не только чисто российская, но в развитых странах соотношение между официально регистрируемой преступностью и ее реальным уровнем составляет 1:2, а в России — 1:5.

Причинный комплекс преступности связан с идущими в обществе процессами: ломкой социальной структуры, снижением уровня и качества жизни большей части населения, изъянами профилактических мероприятий.

Существующая законодательная база в сфере противодействия преступным деяниям не соответствует современному состоянию и уровню преступности. Недостаточно используется криминологическая экспертиза при принятии федеральных правовых актов, что способствует появлению новых видов преступлений. Явное лоббирование своих интересов крупными компаниями, холдингами, отраслями производства и т.д. вызывает увод из федерального бюджета значительных материальных средств и ресурсов в частные руки, способствует распространению коррупции, экономических и финансовых преступлений.

В связи с этим необходимо принять федеральный закон "О лоббировании", который бы перевел в правовое русло учет интересов отдельных субъектов правоприменения.

Пока же законодатель идет по пути "латания" Уголовного, Уголовно-процессуального кодексов Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Только в 2004 году первый изменялся 7 раз, последний — 8.

Важными и неурегулированными проблемами в этой сфере также являются: содействие населения деятельности правоохранительных органов на основе признания гражданами ее реальной полезности; предоставление иммунитета лицам, оказывающим существенное содействие в выявлении организаций, совершающих транснациональные преступления.

Представляется необходимым установление уголовной ответственности за преступный сговор и за участие в преступной организации, основанное на международных конвенциях по унификации национального уголовного законодательства, предусматривающее конфискацию всех денежных сумм, полученных в результате деятельности преступных организаций. При этом на межгосударственном уровне необходимы соглашения о контролируемых поставках, дающие возможность выявлять организацию преступных сообществ.

С этим сопряжены также проблемы экстрадиции преступников с учетом взаимного признания приговоров судов и устранения различий национальных уголовных законов.

Необходимо вернуться и к вопросу о принятии федеральных законов "Об основах государственной системы предупреждения преступлений", "Об участии граждан в охране общественного порядка".

2004 год для нашей страны прошел в условиях обострившейся террористической угрозы.

Осознание данной опасности явилось основанием для пересмотра существующей законодательной базы по противодействию терроризму.

Были внесены изменения в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации, предусматривающие усиление уголовной ответственности за терроризм.

Другим направлением законодательного обеспечения противодействия терроризму стало принятие нормативных правовых актов, направленных на предотвращение финансирования терроризма.

В частности, Федеральный закон от 28 июля 2004 года № 88-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" совершенствует правовой механизм этих действий и приводит его в соответствие с международными стандартами в данной сфере.

В настоящее время совместно с Администрацией Президента Российской Федерации и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти ведется работа над концепцией государственной стратегии борьбы с легализацией преступных доходов и финансированием терроризма. Среди приоритетных направлений деятельности Федеральной службы по финансовому мониторингу в 2004 году было, в частности, завершение создания механизма взаимодействия с правоохранительными органами, обеспечение сопровождения уголовных дел, возбужденных на основе материалов Росфинмониторинга, а также расширение сферы его влияния на органы государственной власти и общественные организации.

Работа над проектом концепции национальной стратегии по борьбе с отмыванием доходов и финансированием терроризма будет завершена в ближайшее время.

Значительным вкладом в обеспечение национальной безопасности России и противодействие международному терроризму является Федеральный закон от 28 декабря 2004 года № 176-ФЗ "О ратификации Договора о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом".

Договор является правовой основой для осуществления взаимодействия компетентных органов стран СНГ в вопросах предупреждения, выявления и пресечения актов терроризма. Положениями Договора определены конкретные направления сотрудничества: обмен информацией, разработка и принятие согласованных антитеррористических мер, направление по согласованию с заинтересованными государствами специальных антитеррористических формирований, подготовка специалистов, поставка специальных средств, техники и другие.

На законодательное обеспечение сотрудничества государств — участников СНГ направлен Федеральный закон от 2 апреля 2004 года № 15-ФЗ "О ратификации Протокола об утверждении Положения о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств — участников Содружества Независимых Государств".

Долговременным политическим интересам Российской Федерации, прежде всего в сфере национальной безопасности, отвечает Федеральный закон от 5 марта 2004 года № 7-ФЗ "О ратификации Соглашения между государствами — членами Шанхайской организации сотрудничества о Региональной антитеррористической структуре".

Посредством принятия данного законодательного акта создана правовая основа регионального международного сотрудничества в борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом.

Вместе с тем события в Беслане, так же как и ранее совершенные террористические акты в Москве, на территориях Дагестана, Ингушетии и Чечни, стали действенным фактором пересмотра всего законодательства в сфере обороны и безопасности страны, в том числе **и в сфере борьбы с терроризмом.**

Одним из первых документов в этом направлении стал Указ Президента Российской Федерации от 13 сентября 2004 года № 1167 "О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом", определивший комплекс мер по совершенствованию государственной политики в области обеспечения безопасности Российской Федерации и повышения эффективности борьбы с терроризмом.

Не остался в стороне от этой проблемы и Совет Федерации. По инициативе Председателя Совета Федерации С.М. Миронова была образована парламентская комиссия по расследованию причин и обстоятельств трагедии в Беслане. Одной из наиболее значимых задач деятельности комиссии является не только выявление всех обстоятельств террористического акта в Беслане 1—3 сентября 2004 года, но и выработка рекомендаций по совершенствованию государственной политики по противодействию терроризму, в том числе и на законодательном уровне.

Кроме того, это первый опыт парламентского расследования, который может лечь в основу соответствующего федерального закона.

В развитие Указа Президента Российской Федерации Советом Федерации был принят ряд нормативных документов:

постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 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";

постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27 октября 2004 года № 325-СФ "О Временной комиссии Совета Федерации по подготовке законодательных предложений по противодействию терроризму", которым определен состав участников комиссии и ее основные задачи:

а) мониторинг законодательства и международных обязательств Российской Федерации, правоприменительной практики в области противодействия терроризму, обеспечения безопасности населения, укрепления национальной безопасности Российской Федерации;

б) выработка стратегии законодательной деятельности в области противодействия терроризму, обеспечения безопасности граждан, укрепления национальной безопасности Российской Федерации, направленной на решение актуальных социально-экономических проблем и учитывающей политические, экономические, правовые, культурные и социальные аспекты;

в) подготовка законодательных инициатив Совета Федерации и рассмотрение законодательных предложений членов Совета Федерации, направленных на формирование эффективной системы противодействия терроризму и создание системы национальной безопасности.

Практическая реализация обозначенных в постановлениях палат Федерального Собрания задач нашла отражение в подготовленном проекте федерального закона "О противодействии терроризму", прошедшего процедуру первого чтения.

Проект закона устанавливает правовые и организационные основы, основные направления, формы и методы противодействия терроризму, а также полномочия органов государственной власти и порядок координации деятельности субъектов, осуществляющих противодействие терроризму.

Вместе с тем, как показывает анализ, законотворческая деятельность органов государственной власти Российской Федерации по противодействию терроризму нуждается в дальнейшем развитии.

Перспективным в данном направлении представляется разработка и принятие двух групп нормативных правовых актов:

во-первых, закона о профилактике терроризма, предусматривающего порядок, способы и формы осуществления профилактики в целях предупреждения террористических актов с установлением необходимой компетенции для различных правоохранительных органов и спецслужб Российской Федерации, органов государственной власти и органов местного самоуправления;

закона о внесении изменений в закон о средствах массовой информации с целью недопущения последними действий, являющихся пропагандой террористических целей, популяризации террористических действий и их исполнителей, а также распространения сведений, представляющих как для действующих, так и для потенциальных террористов информацию о технологии изготовления орудий и средств террора и методики их применения;

закона о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации с учетом международных конвенций, а также в связи с необходимостью усиления ответственности за наиболее опасные формы так называемого "психологического" терроризма, терроризма с использованием новейших информационных технологий;

во-вторых, представляется важным принятие мер по развитию подзаконной нормативной базы борьбы с терроризмом (на основе издания указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации и др.), касающейся создания правовых основ формирования механизма взаимодействия государственных органов и органов управления антитеррористическими операциями в кризисных ситуациях (например, принятие положений о взаимодействии органов исполнительной власти при совершении актов терроризма, о федеральных и региональных оперативных или кризисных штабах с определением их задач, функций, участников, ответственных руководителей и т.д.).

Принципиальное значение для качественного совершенствования борьбы с терроризмом имеет и создание общегосударственной системы

информационно-аналитического обеспечения на началах совместного пользования ею федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации (с принятием соответствующих мер обеспечения безопасности информации, с введением обязательности направления всеми государственными органами в данную систему информации о возможных террористических проявлениях, о лицах, причастных к террористическим организациям и т.д.).

В сфере законодательного регулирования **деятельности по модернизации армии и совершенствования обороны** страны в 2004 году принято 12 федеральных законов.

Важнейшие из них: от 20 июля 2004 года № 71-ФЗ "О внесении изменений в статьи 14 и 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" и статью 108 Жилищного кодекса РСФСР"; от 20 августа 2004 года № 117-ФЗ "О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих"; от 1 декабря 2004 года № 149-ФЗ "О внесении изменений в статьи 24 и 51 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе".

Указом Президента Российской Федерации от 29 марта 2004 года № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" предусмотрена и реорганизация центральных военных органов. Утверждено новое Положение о Министерстве обороны Российской Федерации.

По вопросам военного строительства и военной безопасности приняты постановления Правительства Российской Федерации: от 7 октября 2004 года № 522 "О некоторых вопросах по реализации подпрограммы "Государственные жилищные сертификаты" на 2004—2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы "Жилище" на 2002—2010 годы"; от 25 августа 2003 года № 523 "О федеральной целевой программе "Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей" на 2004—2007 годы"; распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2004 года № 1410-р "План подготовки нормативных правовых актов, необходимых для реализации положений Федерального закона от 20 августа 2004 года № 117-ФЗ "О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих". Данным планом предусмотрена разработка 19 нормативных правовых актов, из них 16 — в 2005 году.

В результате принятых решений в оснащении Вооруженных Сил Российской Федерации военной техникой и оружием наметилась положительная динамика. В войска стали поступать новые и модернизированные образцы вооружений. Например: базовый вариант ракетного комплекса Сухопутных войск, новое стрелковое оружие, средства индивидуальной защиты. Успешно проведено испытание новой морской ракетно-ядерной системы.

В Министерстве обороны Российской Федерации формируется единый орган заказов вооружения и военной техники. Разделяются задачи и приоритеты органов оперативного управления войсками и заказчика. Система управления заказами централизуется и выводится из сферы деятельности командования видов и родов войск.

В целом в Вооруженных Силах Российской Федерации идет дальнейшая оптимизация состава, структуры и численности, повышается их боевой потенциал, и в первую очередь соединений и воинских частей постоянной готовности.

Важнейшее направление модернизации армии — реформирование социальных гарантий военнослужащим. Принятые в 2004 году поправки к Федеральному закону "О статусе военнослужащих", отменяющие социальные льготы военнослужащих, а также отдельные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, несвоевременное выполнение положений федеральных законов негативно сказались на материальном положении военнослужащих, что вызвало ответную отрицательную реакцию в войсках. И только личное вмешательство Президента России позитивно повлияло на ситуацию, хотя многие вопросы еще остались открытыми.

Анализ российского законодательства в области обороны показывает, что, несмотря на серьезные сдвиги в законодательном обеспечении обороны страны, пакет "военных" законов, регламентирующих это важнейшее направление деятельности государства, еще далек от совершенства и, как показывает практика, недостаточно эффективен. Несмотря на то что многие законы приняты совсем недавно, ряд из них уже не соответствует реалиям времени.

Сложность проведения реорганизации определяет и тот факт, что в Российской Федерации наряду с Вооруженными Силами существуют многочисленные войска, подчиненные другим ведомствам. При этом каждое из ведомств, в которых законодательством предусмотрена военная служба, имеет свой статус, закрепленный различными нормативными актами. Единственная структура, деятельность которой не регламентирована, — это Вооруженные Силы Российской Федерации. Выходом из создавшегося положения может быть принятие федерального закона "О Вооруженных Силах Российской Федерации", что сняло бы многие вопросы об участии Вооруженных Сил во внутренних конфликтах, в миротворческих операциях, в ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и т.д.

К основным проблемам, требующим своего нормативно-правового закрепления, также относятся:

- сбалансированность развития силовых структур и оборонно-промышленного потенциала страны;

- подготовка населения и территории страны к обороне;

- рациональное распределение задач и ресурсов в интересах обороны;

- вопросы применения вооруженных формирований различной ведомственной принадлежности.

Комплексный анализ эффективности наработанного массива законодательных актов в военной сфере позволяет наметить некоторые направления дальнейшего совершенствования военного законодательства.

Прежде всего необходимо принятие федерального закона "О военном строительстве в Российской Федерации", объединяющего положения Федерального закона от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ "Об обороне" и Основ государственной политики в области военного строительства на период до

2010 года. В этом законопроекте можно было бы определить основные приоритеты военного строительства, инфраструктуру военной организации России, рациональные уровни финансирования задач военной безопасности.

В сфере развития **международно признанных правовых инструментов и коллективных механизмов нейтрализации глобальных угроз** в качестве глобальных угроз современному мировому сообществу выделяют терроризм и сепаратизм, национальный, религиозный и другие формы экстремизма, наркоторговлю и организованную преступность, региональные конфликты и угрозу распространения оружия массового уничтожения, финансово-экономические кризисы, экологические катастрофы и эпидемии.

Все эти проблемы существовали и раньше, но в эпоху глобализации, когда мир стал намного более взаимосвязанным и взаимозависимым, они стали быстро приобретать универсальный характер, реально угрожая международной безопасности и стабильности.

С одной стороны, глобализация содействует ускоренному развитию производительных сил, научно-техническому прогрессу, все более интенсивному общению государств и народов. С другой, — развиваясь стихийно, без коллективного направляющего воздействия мирового сообщества, усугубляет целый ряд застарелых проблем международной безопасности, порождает новые риски и вызовы. Резко повышается роль внешних факторов в развитии государств. При этом из-за различий в финансово-экономической мощи взаимозависимость между странами приобретает все более асимметричный характер.

Одним из приоритетов внешней политики России является обеспечение соответствия многостороннего и двустороннего сотрудничества с государствами — участниками Содружества Независимых Государств. Это объясняется, во-первых, традиционным влиянием России на постсоветском пространстве, а во-вторых, заметной активизацией США и ЕС в бывших советских республиках, объявивших их зоной своих интересов. В этом направлении в 2004 году ратифицировано 13 международных договоров и соглашений как многостороннего, так и двустороннего действия, всего Совет Федерации одобрил 37 законов о ратификации, денонсации международных договоров и о присоединении к международным договорам Российской Федерации.

Наиболее значимые из них:

в рамках СНГ (как на двусторонней так и многосторонней основе):

от 2 апреля 2004 года № 15-ФЗ "О ратификации Протокола об утверждении Положения о порядке организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств — участников Содружества Независимых Государств", определяющий цели, порядок организации и проведения совместных антитеррористических мероприятий на территориях государств — участников СНГ, а также меры по обеспечению социальной защиты лиц, участвующих в проведении этих мероприятий;

от 22 апреля 2004 года № 24-ФЗ "О ратификации Договора между Российской Федерацией и Украиной о российско-украинской государственной границе"; от 22 апреля 2004 года № 23-ФЗ "О ратификации Договора

между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива", которые являются базовыми документами, определяющими линию прохождения границы между государствами на сухопутном ее участке, создают правовую основу урегулирования пограничных вопросов между двумя государствами, снимают наиболее существенные разногласия между Украиной и Россией в использовании смежных морских пространств;

от 16 июня 2004 года № 48-ФЗ "О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Узбекистан о совместном применении Военно-воздушных сил Российской Федерации и Войск противовоздушной обороны и Военно-воздушных сил Республики Узбекистан в интересах обеспечения безопасности воздушного пространства Российской Федерации и Республики Узбекистан", устанавливающий порядок применения сил и средств авиации и противовоздушных сил, который не затрагивает международных обязательств обеих сторон по отношению к третьим государствам;

от 9 ноября 2004 года № 135-ФЗ "О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о совместном тыловом обеспечении региональной группировки войск (сил) Вооруженных Сил Российской Федерации и Вооруженных Сил Республики Беларусь". Соглашение регулирует вопросы тылового обеспечения (материального, транспортного, медицинского) региональной группировки войск, расположенной на территории областей России, прилегающих к государственной границе Республики Беларусь, и на территории Белоруссии;

от 20 декабря 2004 года № 162-ФЗ "О ратификации Протокола № 4 между Российской Федерацией и Республикой Армения о внесении изменения в Договор между Российской Федерацией и Республикой Армения о российской военной базе на территории Республики Армения от 16 марта 1995 года", который фиксирует ранее достигнутые договоренности в этой сфере как в двустороннем формате, так и в рамках Организации Договора о коллективной безопасности;

от 20 декабря 2004 года № 161-ФЗ "О ратификации Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами — участниками Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года", предусматривающего расширение сферы применения льгот на поставку вооружения на весь состав вооруженных сил государств — членов ОДКБ, недопущение его поставок третьим странам без письменного согласия поставляющей стороны;

от 28 декабря 2004 года № 180-ФЗ "О ратификации Договора о стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Республикой Узбекистан", который определяет приоритетные направления военно-технического сотрудничества России и Узбекистана, предусматривает дальнейшее развитие отношений в торгово-экономических и гуманитарных областях;

от 28 декабря 2004 года № 176-ФЗ "О ратификации Договора о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом", регламентирующий правовые и организационные

механизмы сотрудничества государств — участников СНГ по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию актов терроризма.

Так как в новых геополитических условиях основной передел мира ведется для установления контроля над природными ресурсами, геостратегическими и военно-морскими путями, то главной стратегической целью крупных мировых держав является оттеснение России на северо-восток Евразии, подальше от одного из главных коммуникационных подступов к центру мировых ресурсов — Средиземноморско-Черноморского — Кавказско-Каспийского региона. Причем с этой целью поддерживаются локальные и региональные международные и внутренние вооруженные конфликты, финансируется деятельность радикальных религиозных течений. Поэтому Россия участвует во всех наиболее значимых субрегиональных организациях, заинтересованных в установлении мира и стабильности на Кавказе, Каспии, в Средней и Центральной Азии, на Ближнем Востоке. Основой такого сотрудничества, безусловно, являются международные договоры и соглашения. В 2004 году Россия продвинулась в этом направлении, ратифицировав международные правовые акты субрегионального уровня:

Соглашение между государствами — членами Шанхайской организации сотрудничества о Региональной антитеррористической структуре (Федеральный закон от 5 марта 2004 года № 7-ФЗ), определяющее основные задачи, функции, порядок финансирования и деятельности, а также компетенцию органов, входящих в эту структуру;

Договор о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии (Федеральный закон от 26 июля 2004 года № 76-ФЗ).

Традиционным направлением внешней политики России остается сотрудничество с европейскими государствами, в том числе и по предотвращению глобальных угроз.

В 2004 году Россия ратифицировала Соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе (Федеральный закон от 19 июля 2004 года № 64-ФЗ). Район применения ДОВСЕ — так называемые "старые" страны НАТО, бывшие государства Варшавского договора и страны СНГ. В соответствии с ДОВСЕ ограничивается обычное вооружение — танки, боевые бронированные машины, артиллерия, боевые самолеты и ударные вертолеты. Договором вводится жесткая система национально-территориальных ограничений. Эта система устанавливает предельные уровни размещения регулируемых Договором наземных вооружений и техники и устанавливает четкие временные и количественные рамки возможных изменений этих параметров, что выгодно России в связи с вероятным вступлением в НАТО сопредельных государств — Грузии, Азербайджана, Украины и т.д.

Ограничениям применения отдельных видов вооружений посвящен и Протокол о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств с поправками, внесенными 3 мая 1996 года (Протокол II с поправками, внесенными 3 мая 1996 года), прилагаемый к Конвенции о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные поврежде-

ния или имеющими неизбирательное действие (Федеральный закон от 7 декабря 2004 года № 158-ФЗ). Ратифицированный Россией Протокол устанавливает более жесткий режим применения противопехотных мин во время конфликтов, полностью запрещает применение не обнаруживаемых мин, а также устройств, приводящих к взрыву от воздействия миноискателя.

Изменение территориальной и политической конфигурации Европейского союза в связи с принятием в него 1 мая 2004 года новых 10 государств побудило Россию оговорить некоторые правовые механизмы взаимоотношений с Евросоюзом в политической, экономической, социальной, финансовой, культурной сферах на принципах взаимной выгоды, ответственности и поддержки, чему и посвящен ратифицированный Федеральным Собранием Протокол к Соглашению о партнерстве и сотрудничестве, учреждающему партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами — членами, с другой стороны, учитывающий присоединение Чешской Республики, Эстонской Республики, Республики Кипр, Венгерской Республики, Латвийской Республики, Литовской Республики, Республики Мальта, Республики Польша, Республики Словения, Словацкой Республики к Европейскому союзу (Федеральный закон от 5 ноября 2004 года № 130-ФЗ). При подписании Протокола было принято Совместное заявление, в котором шла речь о предотвращении негативного воздействия расширения Евросоюза на традиционные товаропотоки, в том числе о проблеме в области ветеринарного и фитосанитарного контроля, торговли ядерными материалами, сельхозпродуктами, о реализации принципа свободы транзита людей и грузов между Калининградской областью и другими регионами России, о ситуации с правами человека и правами национальных меньшинств в Латвии и Эстонии.

В рамках Организации Объединенных Наций в 2004 году также была продолжена работа по ратификации международных договоров о коллективном противодействии глобальным угрозам.

Ратифицированы Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности и дополняющие ее Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее (Федеральный закон от 26 апреля 2004 года № 26-ФЗ) и Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (Федеральный закон от 4 ноября 2004 года № 128-ФЗ).

Оба документа приняты с рядом заявлений российской стороны, носящих характер толкования и не влияющих на решение вопроса о ратификации. Например, смысл заявления в отношении Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата заключается в том, что количественные показатели выбросов парниковых газов в период действия с 2008 по 2012 год будут определяться в ходе переговоров со сторонами Протокола, которые должны начаться в 2005 году. Киотский протокол — одно из важнейших мировых соглашений последнего десятилетия. Оно непосредственно отражается на жизни всего без исключения населения Земли

на столетие вперед. Стабилизация концентраций парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему, — это глобальная проблема, реальный залог выживания человечества на планете. Позиция Российской Федерации по ратификации Киотского протокола является ключевой, так как он вступает в силу только при условии участия в нем России. Большая часть бюджетного финансирования, связанного с участием в Протоколе, должна осуществляться в рамках Федеральной целевой программы "Энергоэффективная экономика" на 2002—2005 годы и на перспективу до 2010 года.

Касаясь вопросов эффективности законодательного обеспечения национальной безопасности, следует отметить, что наряду с очевидными успехами в этой сфере в национальном законодательстве до настоящего времени не закреплены реальные и действенные правовые механизмы адекватного противодействия новым вызовам национальной безопасности Российской Федерации, не установлена юридическая ответственность должностных лиц, принимающих важные государственные решения в этой сфере, отсутствует надежная и эффективная система заблаговременного и оперативного предотвращения угроз национальной безопасности России.

Это свидетельствует о необходимости пересмотра всего комплекса законодательства о национальной безопасности.

Так, семилетнее действие Концепции национальной безопасности (далее — Концепция) показало следующие ее несовершенства:

декларативность, отсутствие правовых механизмов реализации (Концепция не является нормативным актом, обязательным для исполнения, она не подкреплялась соответствующим финансированием);

положения требуют своевременной актуализации ввиду постоянно меняющихся международной и внутривнутриполитической ситуаций;

новый документ должен стать логическим продолжением осмысления проблем обеспечения национальной безопасности с учетом произошедших перемен во внешнеполитическом окружении и изменений внутривнутриполитической ситуации в стране; в процессе его разработки необходимо проанализировать, какие положения Концепции реализованы, а какие нет, и почему;

разработанные в продолжение Концепции доктрины, концепции, стратегии, основы политики по различным направлениям национальной безопасности существенно отличались от этого основного документа, иначе трактовали определенные в нем понятия, снижали и размывали его значимость;

содержательное понимание целей, приоритетов, направлений, подходов, механизмов реализации государственной политики в сфере национальной безопасности существенно изменилось.

Таким образом, необходим иной подход к формированию системы взглядов на национальную безопасность Российского государства: целесообразна разработка Стратегии национальной безопасности России, которая бы определяла долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные цели, приоритеты, задачи и механизмы реализации государственной политики в

области защиты национальных интересов, противодействия вызовам и угрозам национальной безопасности (по этому пути пошли не только США, но и некоторые страны СНГ — Казахстан, Украина и т.д.) на основе всестороннего анализа реального состояния национальной безопасности Российской Федерации по всем аспектам, с учетом уже принятых концепций, доктрин, основ по вопросам национальной безопасности.

На основе Стратегии национальной безопасности России должен быть разработан новый федеральный закон "О национальной безопасности Российской Федерации".

Совет Федерации, отмечая устаревший характер действующего Закона Российской Федерации от 5 марта 1993 года № 2446-1 "О безопасности", 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 проектов федеральных законов "О национальной безопасности Российской Федерации", "О Совете Безопасности Российской Федерации".

Кроме того, необходимо ускорить разработку, прохождение и принятие федеральных законов:

в сфере экономической безопасности: "О национализации", "О государственном финансовом контроле", "О продовольственной безопасности", "О закупках и поставках продукции для государственных нужд", "О финансировании обороны", "О борьбе с незаконным оборотом наркотиков", "О государственном заказе на научные исследования и технологические разработки", "Об энергетической безопасности";

в сфере государственной безопасности: "О Вооруженных Силах Российской Федерации", "О борьбе с организованной преступностью", "О противодействии коррупции";

в сфере конституционной безопасности: "О федеральной системе юстиции", "Об основах государственной системы предупреждения преступлений", "Об органах предварительного следствия";

в сфере информационной безопасности: "О науке и государственной научно-технической политике", "О государственной научно-технической экспертизе", "О защите информации от технических разведок", "Об информации персонального характера", "О праве на информацию", "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации" в части усиления ответственности за деятельность, наносящую ущерб национальной безопасности Российской Федерации;

в духовной сфере: "О защите нравственности".

Анализ региональных аспектов законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации показал, что Конституция Российской Федерации относит решение задач по обеспечению национальной безопасности государства к ведению Российской Федерации. Вместе с тем часть задач по обеспечению национальной безопасности в соответствии с Конституцией Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, в том числе: обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов и иных нор-

мативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам; защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон; обеспечение экологической безопасности; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, ликвидация их последствий.

Субъекты Российской Федерации по данным направлениям не только осуществляют исполнение соответствующих федеральных законов, но и сами принимают нормативные правовые акты в рамках компетенции, установленной федеральным законодательством. Иногда это приводит к превышению ими своих полномочий, вторжению в компетенцию федеральных органов власти. Но, как правило, это происходит потому, что существуют пробелы в федеральном законодательстве, которые и пытаются закрыть региональные законодатели.

Следует также отметить, что:

в сфере конституционной безопасности не существует единого нормативного перечня органов, обеспечивающих национальную безопасность Российской Федерации, не определены их задачи, полномочия и механизмы взаимодействия;

в области федеративного устройства страны не решена задача выравнивания прав субъектов Российской Федерации на основе учета их интересов. На первый план выходят проблемы выравнивания социально-экономических диспропорций, формирования рыночной среды, мобилизации внутреннего потенциала регионов на основе единого государственного замысла;

в экономике ключевыми аспектами становятся обеспечение энергетической и продовольственной безопасности России, а также сохранение государственного контроля над стратегически важными ресурсами. Особую роль при этом приобретает разграничение прав собственности Российской Федерации и ее субъектов. Крайне остро для экономической безопасности России (экономической независимости) стоит проблема взаимоотношений с международными финансовыми организациями, а также с ТНК, на которые приходится не только большая часть долгов Российской Федерации, но и основная масса инвестиций в российскую экономику. Фактически неразработанными остаются вопросы обеспечения технологической безопасности и защиты интеллектуальной собственности. Слабо проработаны и вопросы перераспределения собственности, связанные с ними социальные проблемы и обеспечение общественной безопасности;

в зачаточном состоянии находятся вопросы управления миграционными потоками и демографическая политика, напрямую затрагивающие не только социально-экономическую сферу, но и сферу обороны Российской Федерации (Северный Кавказ, Дальний Восток, Забайкалье и Сибирь);

в области обеспечения обороны военная безопасность, касающаяся использования Вооруженных Сил России для защиты ее интересов, все больше отождествляется с оборонной безопасностью, определяющей общую

подготовку страны к войне (в том числе и ВПК). Отсюда и слабая концептуальная проработанность Военной доктрины Российской Федерации. Не получили также освещения вопросы распределения прав и обязанностей между государством и частным сектором экономики на случай чрезвычайных ситуаций, мобилизации и военного положения.

Серьезным пробелом в обеспечении национальной безопасности России остается отсутствие четких приоритетов Российской Федерации в отношении ключевых регионов мира и разработанных на их основе региональных стратегий в отношении зон жизненно важных интересов, необходимых партнеров и военных союзников, взаимодействия с международными организациями и выполнения международных обязательств России.

Глава 5

СТРАТЕГИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ, УКРЕПЛЕНИЕ ГАРАНТИЙ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

(устранение барьеров в экономической и общественно-политической сферах; развитие международно признанных правовых инструментов и коллективных механизмов нейтрализации глобальных угроз; укрепление антитеррористической коалиции; защита прав соотечественников за рубежом)

Определяющими факторами формирования внешней политики России на сегодняшний день все больше становятся внутренние приоритеты развития государства и общества. В центр внешнеполитической стратегии ставятся не абстрактные понятия, а конкретные интересы России и ее граждан. В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2004 год Президент Российской Федерации В.В. Путин подчеркнул, что "российское общество должно видеть практические результаты работы на международном направлении. Это — обеспечение безопасности личности, расширение возможностей для предпринимательства, эффективная защита прав соотечественников за рубежом".

Главной задачей Совета Федерации в этой области является участие в создании законодательной базы для реализации стратегических приоритетов внешней политики России, обозначенных в Послании Президента Российской Федерации. Исходя из конституционных полномочий и в соответствии с регламентными нормами международная деятельность Совета Федерации осуществляется по таким направлениям, как ратификация и денонсация международных договоров Российской Федерации; реализация модельных законодательных актов, принятых международными парламентскими организациями государств — участников Содружества Независимых Государств; сотрудничество с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями.

Договоренности по международным вопросам обычно являются результатом сложного согласования позиций и интересов вовлеченных в переговорный процесс сторон, представляющих, как правило, исполнительную

власть. Практическая значимость того или иного договора определяется не особенностями его восприятия на момент ратификации (под воздействием динамичной внутренней и международной конъюнктуры), а реальной функциональной нагрузкой заложенных в нем норм. В 2004 году количество правовых актов Российской Федерации в части, касающейся международных отношений, увеличилось по сравнению с 2003 годом на 38 единиц.

Определяя цели и задачи внешней политики, Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2004 года отмечал: "Нашим приоритетом остается работа по углублению интеграции на пространстве Содружества Независимых Государств, в том числе в рамках Единого экономического пространства, Евразийского экономического сообщества".

В Содружестве Независимых Государств существует довольно сложная правовая система, главенствующую роль в которой играют межгосударственные договоры. По состоянию на середину 2004 года принято 1500 документов.

Казалось бы, наработана солидная международно-правовая база всестороннего сотрудничества, призванная создать необходимые условия для широкого взаимодействия стран-участниц и становления самого Содружества Независимых Государств. Однако анализ степени их реализуемости позволяет сделать вывод о том, что жизнь Содружества Независимых Государств фактически не регулируется согласованными правилами, как это имеет место в правовой системе Европейского союза.

Показательно, что только 7 процентов документов, предусматривающих ратификацию или выполнение других внутригосударственных процедур, вступило в силу для всех двенадцати государств — участников Содружества Независимых Государств. Это свидетельствует о фактическом отсутствии в СНГ единого правового поля. Во многом вина за такое положение дел лежит на Российской Федерации, которая подписала 185 документов из 194, требующих выполнения внутригосударственных процедур, а внутригосударственные процедуры выполнены лишь по 109 документам. Причем 46 документов, по которым наша страна не выполнила внутригосударственные процедуры, были подписаны в период с 1999 по 2004 год и, следовательно, не могли потерять своей актуальности.

Мониторинг вступления в силу международных договоров Российской Федерации подводит к выводу о несовершенстве российского законодательства, регулирующего сферу международных отношений. Каркас этого законодательства составляют федеральные законы от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации", от 8 декабря 2003 года № 164-ФЗ "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности", от 4 января 1999 года № 4-ФЗ "О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации". Если два последних закона постоянно совершенствовались (закон о внешнеторговой деятельности в новой редакции принят в 2003 году), то закон о международных договорах вот уже 10 лет не подвергался корректировке. Вместе с тем правоприменительная практика показывает, что есть необходимость в корректировке этого закона.

В соответствии с законом о международных договорах МИД России координирует процесс подготовки их вступления в силу и осуществляет общее наблюдение за выполнением обязательств Российской Федерации, вытекающих из международных договоров. Но фактически у МИДа России нет рычагов влияния на министерства и иные федеральные органы исполнительной власти, которые затягивают подготовку материалов для внесения договоров на ратификацию или выполнения других внутригосударственных процедур. Поэтому важные договоры зачастую вступают в силу, когда срок их действия подходит к концу или они утрачивают свою актуальность. Необходимо установить срок, в течение которого органы исполнительной власти должны информировать МИД России о ходе выполнения внутригосударственных процедур.

Что касается решений Совета глав государств Содружества Независимых Государств, Совета глав правительств государств — участников Содружества Независимых Государств и Экономического совета Содружества Независимых Государств, которые предусматривают выполнение внутригосударственных процедур, то необходимо отметить, что российским законодательством не установлен порядок выполнения таких процедур в отношении актов международных организаций.

Требуется дополнительная проработка положений закона о международных договорах в части определения механизма контроля за выполнением обязательств сторон, вытекающих из международного договора, либо подготовка специального закона о выполнении международных договоров.

Процесс трансформации международных договоров в федеральное законодательство имеет большое значение. Особенно это важно в таких чувствительных сферах, как пенсионное обеспечение и социальная защита. Как представляется, при внесении на ратификацию или выполнении других внутригосударственных процедур Правительство Российской Федерации должно готовить перечень федеральных законов, в которые необходимо внести изменения в связи со вступлением в силу очередного международного договора.

Поскольку Экономический союз и зону свободной торговли в рамках СНГ в силу объективных и субъективных причин создать не удалось, возникла идея разноскоростной интеграции.

Первым реальным шагом по защите интересов российского бизнеса и экономических интересов России в целом на постсоветском пространстве стало создание Таможенного союза Белоруссии, Казахстана, Киргизии и России, трансформировавшегося затем с участием Таджикистана в Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС). Главными отличиями ЕврАзЭС от всех предыдущих моделей интеграции стало принятие решений соответственно экономическому вкладу государства (Россия имеет 40 процентов голосов в межпарламентском и исполнительном органах), возможность приостановки членства в случае невыполнения государством своих обязательств, принятие в рамках ЕврАзЭС основ законодательства, имеющих прямое действие.

Были устранены барьеры, которые мешали предпринимателям вести не просто торговлю, а развивать более высокие формы торгово-экономиче-

ских отношений и промышленной кооперации. За время функционирования Таможенного союза и ЕврАзЭС с 1995 по 2004 год товарооборот России со странами ЕврАзЭС в общем объеме торговли со странами СНГ увеличился с 38 до 56 процентов.

Однако самым "прорывным" интеграционным проектом может стать формирование Единого экономического пространства (ЕЭП) с участием Белоруссии, Казахстана, России и Украины, составляющих свыше 90 процентов экономического потенциала СНГ. Как уже отмечалось, большинство самых смелых и нужных проектов на пространстве СНГ разбивалось о несвоевременность вступления в силу подписанных главами государств документов. В данном случае впервые в новейшей истории Содружества Независимых Государств с помощью парламентских методов согласования удалось достичь синхронной ратификации основополагающих документов о формировании ЕЭП. Это вселяет некоторую уверенность в искренности намерений стран, подписавших Соглашение о формировании ЕЭП. Но и здесь предстоит громадная законотворческая работа. Только в 2005 году нужно подготовить и ратифицировать 29 межгосударственных документов, затем — еще свыше шестидесяти.

Одним из мощных факторов экономического роста, оказания содействия малому и среднему бизнесу является приграничное сотрудничество. Для России, занимающей первое место в мире как по протяженности границ, так и по количеству стран-соседей, ресурс приграничного сотрудничества отличается особой масштабностью.

При этом парадоксально, что вопросы приграничного сотрудничества в федеральном законодательстве до сих пор в полной мере не отражены. Накопившиеся в данной сфере правоотношений проблемы столь существенны, что не могут быть решены за счет внесения поправок в действующее законодательство.

В определенной степени изменить ситуацию может лишь принятие федерального закона о приграничном сотрудничестве в Российской Федерации, который должен установить правовые рамки приграничного сотрудничества, регламентировать деятельность всех его участников, в том числе и органов местного самоуправления.

Необходимо также ускорить присоединение России к Дополнительному протоколу и Протоколу № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 года, которые устанавливают основные принципы образования и деятельности совместных координационных органов и распространяют нормы и правила приграничного взаимодействия на сотрудничество регионов, не занимающих приграничного положения.

Выступая с Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации в 2003 году, Президент Российской Федерации В.В. Путин обратил внимание на необходимость новых подходов к проблемам миграции. "Нам нужна эффективная миграционная политика, — подчеркивал Президент Российской Федерации, — выгодная для страны и удобная для людей. Особенно — для жителей стран Содружества Независимых Государств". Актуальность этого положения подтверждается многими факторами.

Ежегодно привлекая в экономику страны на законных основаниях около 400 тысяч иностранных работников, Российская Федерация стала одним из активных участников международного обмена трудовыми ресурсами и основным потребителем иностранной рабочей силы среди государств СНГ. Вместе с тем набирающее темпы экономическое развитие страны и складывающаяся демографическая ситуация, связанная с сокращением численности трудоспособного населения, потребуют начиная с 2007 года ежегодного привлечения в экономику России до 1 миллиона иностранных работников.

Несмотря на это, за два года в деле совершенствования миграционного законодательства существенных перемен не произошло. Необходимо внести коррективы в законы о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации и о порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации, о занятости населения в Российской Федерации, предусматривающие меры по привлечению и эффективному использованию иностранной рабочей силы при сохранении принципа обеспечения приоритетного права российских граждан на занятие вакантных рабочих мест.

Решением этой проблемы стала бы разработка федерального закона об иммиграции в Российскую Федерацию (подготовка этого законопроекта намечалась несколько лет назад). При этом можно использовать опыт создания иммиграционного законодательства, имеющийся во всех развитых странах.

Несмотря на то что миграционные потоки охватили все постсоветское пространство (за последние десять лет только Россия приняла более 8 миллионов переселенцев, из которых 83 процента составляют русские), сегодня более 25 миллионов человек, имеющих корни в России, проживают за ее рубежами, в первую очередь в Украине, восточных и северных районах Казахстана, в Киргизии, в странах Балтии.

Многогранная проблема соотечественников потребовала формирования политики России в данной сфере. Выступая в октябре 2001 года на Конгрессе соотечественников Президент Российской Федерации В.В. Путин охарактеризовал законодательство в этой сфере как имеющее пробелы, несовершенное, запутанное, а иногда просто невыполнимое.

Российское законодательство, международная договорная база, регулирующие защиту прав и законных интересов соотечественников в странах СНГ, отстают от реальных потребностей. Изменения, вносимые в законодательство о поддержке соотечественников, скорее ухудшают его. Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ в Федеральный закон "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом" были внесены изменения, значительно сокращающие права субъектов Российской Федерации по поддержке соотечественников за рубежом.

С учетом накопленной правоприменительной практики и реалий сегодняшнего дня следовало бы разработать новую редакцию Федерального закона от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом" с целью рас-

ширения прав и возможностей субъектов Российской Федерации по оказанию поддержки соотечественникам.

Следовало бы изучить вопрос о целесообразности разработки федерального закона о репатриации, о внесении изменений в федеральное законодательство в целях учета интересов этнических россиян, демографической ситуации в России, а также поощрения создания фондов поддержки соотечественников, финансируемых как за счет поступлений от российских предпринимателей, так и от состоятельных соотечественников, проживающих за рубежом.

В связи с тем что проблема российских соотечественников неразрывно связана с вопросами межгосударственных отношений, миграционной политики и развития экономического потенциала страны, повышения внешнеполитического влияния и авторитета России, ее следует рассматривать как неотъемлемую составляющую обеспечения национальной и государственной безопасности Российской Федерации.

Задачу укрепления антитеррористической коалиции Президент Российской Федерации определил в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2004 год как одну из важнейших.

Международно-правовая составляющая правовой системы Российской Федерации довольно продолжительное время развивается динамично и в основном в соответствии со стратегическими и более конкретными, текущими целями внешней политики России. (В то же время применительно к СНГ эта сфера нуждается в серьёзных корректировках, о чем говорилось выше.) Соответствие достигается координацией действий всех участников процесса ратификации: Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации. Этому в свое время способствовало вступление в силу Федерального закона от 7 июля 1995 года № 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации", создавшего правовую основу регулирования процесса заключения, исполнения и прекращения международных договоров Российской Федерации.

Следует отметить, что палаты Федерального Собрания Российской Федерации не могут непосредственно влиять на содержание международного договора, внесенного на ратификацию, за исключением многосторонних договоров, в текст законопроектов о ратификации которых могут вноситься оговорки и заявления. Это возможно лишь на стадии предварительного рассмотрения законопроекта о ратификации Государственной Думой в форме внесения замечаний и предложений в ответственный комитет Государственной Думы. Эта специфика законов о ратификации обуславливает необходимость тесного взаимодействия комитетов палат Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации на стадии предварительного рассмотрения законопроекта.

Представляется, что основным направлением работы по повышению качества законотворческой деятельности Совета Федерации в сфере ратификации международных договоров Российской Федерации является усиление координации и согласованности работы законодательной и исполнительной ветвей власти. В частности, необходимо ставить вопрос о более полной и своевременной реализации Министерством иностранных дел Российской Федерации статьи 7 названного Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации", содержащей норму об обязанности МИДа России информировать Федеральное Собрание Российской Федерации о заключенных от имени Российской Федерации и от имени Правительства Российской Федерации международных договорах, о прекращении и приостановлении их действия. Эта информация может быть использована для повышения качества планирования законопроектной деятельности.

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)

ЧАСТЬ III

ИТОГИ И ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Глава 1

НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 2004 ГОДУ

Показатели и основные направления законодательной деятельности

В соответствии с Конституцией Российской Федерации российский парламент основное внимание в своей работе уделил вопросам законодательной деятельности, увязывая ее со стратегическими направлениями Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2004 год.

Поддержка Федеральным Собранием Российской Федерации основного вектора политики преобразований, принципиальная солидарность со стратегическим политическим курсом определили содержание и направление законодательной деятельности Государственной Думы и Совета Федерации, мониторинга законодательства, анализа правоприменительной практики.

Председатель Совета Федерации С.М. Миронов, подводя итоги 2004 года на сто сорок третьем заседании Совета Федерации, акцентировал внимание на особенностях осенней сессии, которая началась досрочно в связи с трагическими событиями в городе Беслане Республики Северная Осетия — Алания. Во многом именно эти события определили чрезвычайно напряженный ритм работы палаты. Впервые в отечественной парламентской практике была создана Парламентская комиссия по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в городе Беслане Республики Северная Осетия — Алания 1—3 сентября 2004 года. Основными задачами деятельности указанной Парламентской комиссии яв-

ляются не только установление достоверных причин и обстоятельств совершения террористического акта, анализ действий органов государственной власти и должностных лиц, но и подготовка предложений по недопущению террористических актов в Российской Федерации. Сегодня продолжается работа по выработке предложений, которые будут направлены на решение проблем обеспечения единства страны, укрепления государственных структур и доверия к власти, проблем создания эффективной системы внутренней безопасности.

Положительную оценку законодательной деятельности российского парламента в 2004 году дал Президент Российской Федерации В.В. Путин.

В 2004 году на рассмотрении Государственной Думы находилось 958 законопроектов.

Принято (одобрено) Государственной Думой 228 законопроектов (7 законов принимались повторно после согласительных комиссий и специальной комиссии), из них федеральных конституционных законов — 6, федеральных законов по вопросам ратификации международных договоров — 37.

Подписано Президентом Российской Федерации 224 федеральных закона, из них федеральных конституционных законов — 6.

Отклонено или снято с рассмотрения Государственной Думой 329 законопроектов, в том числе из-за несоблюдения требований Конституции Российской Федерации — 13.

В 2004 году Совет Федерации внес в Государственную Думу в порядке реализации права законодательной инициативы 13 законопроектов. Из них 11 законопроектов вносят изменения в действующее законодательство, в том числе в федеральные законы от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", от 17 января 1992 года № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации", в Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации".

К самостоятельному предмету правового регулирования относятся законопроекты "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации" и "О государственном регулировании, контроле и надзоре в сфере обеспечения безопасности полетов авиации и использования воздушного пространства Российской Федерации".

В мае 2004 года Президент Российской Федерации подписал внесенный Советом Федерации в 2003 году Федеральный закон от 9 мая 2004 года № 37-ФЗ "О внесении изменения в статью 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях".

Особое значение для обеспечения стабильной работы палаты имеет вступивший в силу Федеральный закон от 16 декабря 2004 года № 160-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" и Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и о признании утратившим силу пункта 12 статьи 1 Федерального закона

"О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".

Некоторые проекты федеральных законов, внесенные Советом Федерации в Государственную Думу, были в дальнейшем отозваны.

В 2004 году членами Совета Федерации было разработано и направлено в Государственную Думу 39 законопроектов.

Государственной Думой на пленарных заседаниях в этот период была рассмотрена 51 законодательная инициатива:

8 законов приняты Государственной Думой в целом, из них 3 закона подписаны Президентом Российской Федерации и опубликованы, 3 закона отклонены Президентом Российской Федерации и 2 закона одобрены Советом Федерации 27 декабря 2004 года на сто сорок третьем заседании Совета Федерации;

21 законопроект отклонен и снят с рассмотрения Государственной Думой;

18 законопроектов сняты с рассмотрения в связи с отзывом авторами;

3 законопроекта сняты с рассмотрения и возвращены авторам в связи с нарушением требований представления законодательных инициатив.

В большинстве случаев законопроектами, внесенными членами Совета Федерации в 2004 году, вносятся изменения в действующее законодательство, в частности в Трудовой кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, федеральные законы от 17 января 1992 года № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации", от 26 декабря 1996 года № 208-ФЗ "Об акционерных обществах", от 25 июля 1998 года № 130-ФЗ "О борьбе с терроризмом".

К осуществляющим самостоятельное правовое регулирование относятся законопроекты "Об обороте пиротехнических изделий невоенного назначения" (по вопросу оборота пиротехнических изделий невоенного назначения), "О взрывчатых веществах и изделиях, их содержащих" (по вопросу оборота взрывчатых веществ и изделий, их содержащих), "О противодействии терроризму". Указанные законопроекты внесены членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы.

16 законопроектов включены в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2005 года.

30 проектов принятых в 2004 году федеральных законов внесены Президентом Российской Федерации, 67 — Правительством Российской Федерации, 95 — группой депутатов или отдельными депутатами Государственной Думы, 7 — совместно Правительством Российской Федерации и группой депутатов Государственной Думы, 2 — Советом Федерации, 4 — группой членов Совета Федерации, 16 — законодательными органами субъектов Российской Федерации и 5 — Верховным Судом Российской Федерации.

По формальным признакам все принятые законы можно разделить на новые законы и законы о внесении изменений в действующие законы. При этом в категории новых законов в силу особой специфики их формы и порядка принятия нормативной части следует выделить в отдельную груп-

пу законы о ратификации международных договоров и соглашений (далее — ратификационные законы), а также законы об установлении и исполнении бюджетов Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов (далее — бюджетные законы).

Всего в 2004 году было принято 75 (33,2 процента всех принятых законов) новых законов, в том числе 39 ратификационных (17,3 процента всех принятых законов) и 8 бюджетных (3,5 процента всех принятых законов), и 151 закон о внесении изменений (66,8 процента принятых законов).

Таким образом, основную массу (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 детали действующих норм (например, изменение наименования органа государственной власти), и законы, радикально изменяющие регулирование сразу нескольких сфер социально-экономических отношений.

Важнейшим направлением законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации являлось совершенствование правового регулирования в сфере государственного устройства и конституционных прав граждан, в области экономических реформ, в социальной сфере, что соответствует установкам, содержащимся в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2004 год.

В связи с этим приоритет в законодательном процессе был отдан законопроектам, вносимым Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации: более 50 процентов принятых законов внесены именно этими субъектами права законодательной инициативы.

Большая часть законопроектов, внесенных Президентом Российской Федерации, касалась государственного устройства Российской Федерации, проводимых административной и судебной реформ. В их числе Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 года № 1-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа", новая редакция Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ "О референдуме Российской Федерации", Федеральный конституционный закон от 3 ноября 2004 года № 6-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации", федеральные законы от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", от 20 августа 2004 года № 119-ФЗ "О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства". Депутатами Государственной Думы приняты в первом чтении проекты федеральных законов "О выборах депутатов Госу-

дарственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", "Об Общественной палате Российской Федерации", проекты федеральных конституционных законов "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации", "О внесении изменений в статью 14 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации".

Основное внимание в законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации было уделено вопросам социально-экономической реформы. Приняты федеральные законы по совершенствованию налогового, бюджетного законодательства, таможенного регулирования. Например, часть вторая Налогового кодекса Российской Федерации была дополнена главой 25² "Водный налог" и главой 25³ "Государственная пошлина".

Большая работа, как и в предыдущие годы, была проделана Правительством Российской Федерации совместно с палатами Федерального Собрания Российской Федерации по рассмотрению и принятию Федерального закона от 23 декабря 2004 года № 173-ФЗ "О федеральном бюджете на 2005 год".

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 2004 год более 15 законов по формированию рынка доступного жилья: Градостроительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации", федеральные законы от 30 декабря 2004 года № 218-ФЗ "О кредитных историях", от 30 декабря 2004 года № 210-ФЗ "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса", от 30 декабря 2004 года № 215-ФЗ "О жилищных накопительных кооперативах", от 29 декабря 2004 года № 192-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об ипотечных ценных бумагах" и другие. В части развития рынка доступного жилья Правительством Российской Федерации были разработаны проекты федеральных законов "О внесении изменений в Федеральный закон "Об ипотеке (залоге недвижимости)", "О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих".

Положительной чертой законодательного процесса 2004 года стала совместная разработка и внесение в Государственную Думу исключительно важных законопроектов депутатами Государственной Думы и Правительством Российской Федерации. Именно такой путь избрали участники законодательного процесса для оптимизации разработки проектов федеральных законов, обеспечивающих формирование рынка доступного жилья. Среди них: Жилищный кодекс Российской Федерации, "О внесении изменений в часть первую статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации", "О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации", "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", "О внесении изменений в статью 223 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон "О го-

сударственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации". Сегодня все они имеют уже силу закона.

Минувший год характеризовался дальнейшим развитием взаимодействия и сотрудничества участников законодательного процесса. Положительным фактором такого взаимодействия стало значительное сокращение количества отклоняемых Советом Федерации и Президентом Российской Федерации законов, принятых Государственной Думой. Советом Федерации было отклонено 7 федеральных законов, а Президентом Российской Федерации только 2 федеральных закона. При этом отклоненные Советом Федерации федеральные законы в 6 случаях из 7 касались внесения изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 11 января 1995 года № 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации". Федеральный закон "О внесении изменений в статью 13 Земельного кодекса Российской Федерации" был отклонен Советом Федерации с созданием согласительной комиссии и в дальнейшем постановлением Государственной Думы был снят с рассмотрения. Остальные федеральные законы были одобрены Советом Федерации в результате их доработки в согласительных комиссиях.

Мотивами отклонения федеральных законов являлись, в частности, следующие причины: введение норм, ухудшающих положение налогоплательщиков, нарушающих принцип справедливости налогообложения, необоснованность снижения уровня льгот, придание одобренному Государственной Думой закону обратной силы, несогласованность с действующим законодательством, несовершенство юридической техники.

В 2004 году продолжалась совместная целенаправленная работа палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, всех ветвей государственной власти по законодательному обеспечению судебной реформы. Были приняты Федеральный конституционный закон от 7 июня 2004 года № 3-ФКЗ "О внесении изменения в статью 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", федеральные законы от 20 августа 2004 года № 113-ФЗ "О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации", от 2 декабря 2004 года № 154-ФЗ "О внесении изменений в статью 326 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации", от 30 ноября 2004 года № 144-ФЗ "О внесении изменения в статью 10 Федерального закона "О мировых судьях в Российской Федерации", от 14 августа 2004 года № 100-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации" и целый ряд федеральных законов о создании районных судов в субъектах Российской Федерации.

О законодательных инициативах Президента Российской Федерации по обеспечению судебной реформы уже упоминалось выше.

Парламентом ратифицирован целый ряд важных международных договоров и соглашений, среди них Киотский протокол к Рамочной конвенции

ООН об изменении климата, Соглашение между государствами — членами Шанхайской организации сотрудничества о Региональной антитеррористической структуре, Договор между Российской Федерацией и Украиной о российско-украинской государственной границе, Соглашение о формировании Единого экономического пространства, ряд межправительственных соглашений об использовании космического пространства в мирных целях.

Террористические акты, произошедшие в августе — сентябре 2004 года, обострили проблему законодательного обеспечения борьбы с терроризмом. В период осенней сессии 2004 года Президентом Российской Федерации были внесены законопроекты, направленные на совершенствование государственного управления в сфере защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, ратифицирован Договор о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом, внесены на ратификацию Соглашение между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о сотрудничестве в области безопасности, Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о совместном планировании применения войск (сил) в интересах обеспечения совместной безопасности Российской Федерации и Республики Казахстан. Государственной Думой подготовлен Примерный перечень законодательных предложений в сфере обеспечения безопасности Российской Федерации. Предполагается разработка 33 проектов федеральных законов, среди них: "О противодействии терроризму", "О внесении изменений в Федеральный закон "О борьбе с терроризмом" и "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обороне". Предусмотрена разработка ряда проектов федеральных законов, вносящих изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации.

Заключая анализ основных направлений развития законодательства Российской Федерации в 2004 году, необходимо отметить следующее.

Как и в предыдущие годы, подавляющее большинство принятых федеральных законов касалось внесения изменений в действующее законодательство. Можно назвать несколько причин такой законодательной практики, в целом соответствующей мировым тенденциям. Среди них происходящие в последнее время и соответствующие стратегическому курсу социально-экономического реформирования серьезные изменения в налоговой и тарифной политике, социальной сфере, постоянно выявляющиеся пробелы в действующем законодательстве, необходимость разрешения противоречий между отдельными федеральными законами. Все это причины объективного характера.

Вместе с тем нельзя не отметить едва ли не лавинообразный характер "поправочного законодательства". В этом смысле 2004 год не был исключением, а скорее подтвердил устойчивые тенденции. Так, в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации за этот период внесено 26 изменений (только в июле — 7, в августе — 9 изменений). В Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях внесено 8 изменений. Такому "активному" совершенствованию некоторых нормативных правовых актов вряд ли можно найти внятное объяснение.

Продолжается практика принятия законов как бы "под условием". И на заседаниях Государственной Думы, и на заседаниях Совета Федерации то и дело возникают ситуации, когда речь заходит о необходимости доработки рассматриваемого закона. Однако под напором доводов, что закон необходим обществу, государству незамедлительно, а поправки можно будет внести дополнительно, нормативный правовой акт принимается. И действительно, одна часть таких законов начинает претерпевать изменения почти сразу после опубликования, другая часть из-за бурно протекающего законодательного процесса так и остается в незавершенном виде.

Такая ситуация одобрения законов "под условием" складывалась в Совете Федерации при рассмотрении федеральных законов от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов", от 22 октября 2004 года № 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации", от 29 декабря 2004 года № 201-ФЗ "О внесении изменений в статью 112 Трудового кодекса Российской Федерации", от 29 декабря 2004 года № 200-ФЗ "О внесении изменений в статью 1 Федерального закона "О днях воинской славы (победных днях) России".

К числу последних относится прежде всего Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ. В части II настоящего доклада приведен анализ содержания ряда статей этого Федерального закона, касающихся прежде всего вопросов реформы социальной поддержки граждан и реформы распределения полномочий между уровнями власти. Указанный анализ содержит и целый ряд критических замечаний. Одной из причин недостатков данного закона является несовершенство его формы и порядка принятия.

В частности, закон внес изменения в 152 федеральных закона и других законодательных акта, полностью или частично отменил еще 112 законодательных актов, то есть всего изменил или отменил 264 законодательных акта. Таким образом, по объему введенных в правовую практику норм этот закон превосходит все остальные вместе взятые законы, принятые в 2004 году.

В соответствии с названием этого Федерального закона его основное содержание должны составлять вопросы, отнесенные статьей 72 Конституции Российской Федерации к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, вопросы распределения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также между органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Значительная часть статей закона (всего таких статей 120) действительно посвящена указанным вопросам. Однако помимо распределения полномочий большинство статей содержат нормы, изменяющие регулирование совершенно иных вопросов. Так, статьи, посвященные вопросам социальной защиты населения (таких статей 36), относятся к предмету закона лишь частично, поскольку он должен распределить полномочия и расходные обязательства по мерам социальной защиты между уровнями государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а размеры социальной помощи и механизм доведения ее до гражданина — либо путем предоставления льготы, либо выплатой компен-

сации — никакого отношения к предмету закона не имеют. При этом изменений в распределении полномочий и бюджетных средств указанные статьи, как правило, не предусматривают. Эти вопросы следует регулировать отдельным законом (отдельными законами).

Каждому законодательному акту, в который вносятся изменения, посвящена отдельная статья указанного Федерального закона в форме закона о внесении изменений. Практически все статьи (за исключением группы статей, касающихся социальных вопросов) никакой связи между собой не имеют. Объединение в одном законе разнородного правового материала некорректно, так как требует от парламентариев решения не связанных между собой вопросов одним "нажатием кнопки".

Форма закона о внесении изменений чрезвычайно трудна для понимания и предполагает при его рассмотрении наличие справочного материала — текста законодательного акта, в который внесены все предлагаемые изменения. Необходимый справочный материал субъектам законодательной инициативы не был предоставлен Правительством Российской Федерации.

35 статей закона (не считая пунктов статьи 156 об отмене законодательных актов) вносят изменения в законодательные акты, относящиеся к регулированию предметов ведения Российской Федерации. При этом изменения касаются, как правило, механизма распределения средств на федеральном уровне или наименования органов власти. К распределению полномочий рассматриваемые статьи никакого отношения не имеют и в результате не согласуются с его концепцией.

Проект закона был внесен Правительством в Государственную Думу 31 мая 2004 года, в первом чтении был принят Государственной Думой 2 июля, а уже 5 августа 2004 года был принят во втором чтении. 8 августа 2004 года закон был одобрен Советом Федерации. Учитывая гигантский объем работы (требующей анализа около 260 законов), чрезвычайную сложность понимания законопроекта, связанную с особенностями формы его статей и отсутствием справочного материала, сроки этапов рассмотрения законопроекта оказались абсолютно недостаточными для получения качественного результата.

Проект закона изначально был недостаточно тщательно подготовлен Правительством Российской Федерации. Об этом свидетельствует внесение самим Правительством поправок в проект закона на всех этапах его рассмотрения в Государственной Думе — как до его принятия в первом чтении, так и после принятия за основу. При этом 363 поправки были внесены Правительством в последние три дня приема поправок, в последний же день Правительством были внесены поправки к статье 156, расширившие список предлагаемых к частичной или полной отмене законодательных актов с 41 до 112.

Всего предложено было внести в законопроект около 4670 поправок. Для рассмотрения такого количества поправок ответственному комитету Государственной Думы времени катастрофически не хватало. В результате три четверти поправок были включены в таблицу предлагаемых к отклонению поправок либо вообще без рассмотрения, либо после весьма поверх-

ностного анализа. При этом из 3034 поправок, предложенных депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации и законодательными органами субъектов Российской Федерации была принята 541 поправка (18 процентов), а из 363 поправок, предложенных Правительством, — 347 поправок (96 процентов).

С учетом изложенного можно сделать следующие выводы:

Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу недоработанный по форме и некачественный по содержанию проект закона; палаты Федерального Собрания Российской Федерации, законодательные органы субъектов Российской Федерации попали при рассмотрении проекта закона в условия жесточайшего дефицита времени;

Совет Федерации не решился отклонить указанный Федеральный закон.

Несмотря на перечисленные обстоятельства закон был принят, но недостатки его уже проявились и могут умножиться в будущем.

Для предотвращения негативных последствий Правительству Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации следует вести тщательный мониторинг практики применения этого закона и готовить законодательные инициативы по его серьезной доработке; возможно, для этой работы потребуется создать специальную рабочую группу из представителей всех ветвей государственной власти.

Аналогичные замечания относятся к Федеральному закону 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", которым внесены изменения в 16 разнородных законодательных актов.

Изложенное заставляет сделать вывод о необходимости вернуться к разработке проекта федерального закона "О порядке принятия федеральных конституционных и федеральных законов", в котором установить требования к вносимым законопроектам. Принятие этого закона может существенно изменить ситуацию.

Совершенно очевидно, что от организации законодательного процесса в палатах Федерального Собрания Российской Федерации напрямую зависит качество принимаемых законов. Здесь как у Государственной Думы, так и у Совета Федерации имеются большие резервы, которые кроются в первую очередь в принципах планирования работы.

В соответствии с планами основных мероприятий Совета Федерации на весеннюю и осеннюю сессии 2004 года предполагалось разработать 24 законопроекта, из них в ходе весенней сессии — 14, в ходе осенней сессии — 10. В дальнейшем по предложению комитетов, комиссий Совета Федерации 11 законопроектов были исключены из планов основных мероприятий. В итоге в 2004 году Совет Федерации внес в Государственную Думу только 13 законопроектов.

Как известно, подготовка модельных законодательных актов и рекомендаций, направленных на унификацию и гармонизацию законода-

тельств государств — участников СНГ, осуществляется Советом Федерации совместно с Секретариатом Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств.

В декабре 2004 года Межпарламентской Ассамблеей государств — участников Содружества Независимых Государств рассмотрен ряд модельных законодательных актов в области развития образования, государственного финансового контроля, другие правовые документы, в принятии которых заинтересованы государства — участники СНГ.

Однако в российском законодательстве до сих отсутствует механизм "встраивания" результатов работы, полученных в рамках модельного законотворчества, в федеральный законодательный процесс. Нерешенность этой проблемы сводит на нет затрачиваемые (в том числе членами Совета Федерации) на разработку таких актов усилия, а также делает напрасным расходование значительных средств, ежегодно выделяемых на эти цели.

Нуждаются в урегулировании как порядок трансформации модельных законов в проекты федеральных законов, так и порядок дальнейшего рассмотрения и принятия этих актов в рамках российского законодательного процесса.

Нельзя не обратить внимания и на проблемы реализации принимаемых федеральных законов, в которых содержатся поручения Правительству Российской Федерации по принятию подзаконных актов. При их рассмотрении в Государственной Думе, а затем и в Совете Федерации в палаты Федерального Собрания из Правительства Российской Федерации проекты соответствующих подзаконных актов не поступают. Их подготовка начинается со значительным опозданием — уже после вступления федерального закона в силу.

Иногда федеральный закон вообще не может применяться без соответствующих подзаконных актов. Например, Федеральный конституционный закон от 7 июня 2004 года № 3-ФКЗ "О внесении изменения в статью 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" содержит норму о праве граждан на возмещение расходов, связанных с обращением в Конституционный Суд Российской Федерации в случае признания федерального закона или закона субъекта Российской Федерации либо их отдельных положений не соответствующими Конституции Российской Федерации.

Очевидным препятствием для тщательного, конкретного и всестороннего анализа комитетами (комиссиями) Совета Федерации, членами Совета Федерации федеральных законов является недопустимо короткий период между принятием законодательного акта Государственной Думой и его рассмотрением на заседании Совета Федерации.

Конституционное партнерство органов государственной власти в законодательном процессе

В 2004 года продолжало успешно развиваться взаимодействие палат Федерального Собрания Российской Федерации с Администрацией Президи-

дента Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества.

Принципиальное значение для развития российского законодательства имеет деловое и конструктивное взаимодействие между Советом Федерации и Государственной Думой. В течение 2004 года продолжался поиск новых форм этого взаимодействия.

В связи с этим показательна работа палат Федерального Собрания Российской Федерации над Федеральным законом 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".

В Совете Федерации была создана рабочая группа для работы над поправками ко второму чтению этого проекта федерального закона. По итогам ее работы принято постановление Совета Федерации от 15 июля 2004 года № 230-СФ, где изложены предложения Совета Федерации к проекту федерального закона № 58338-4.

На основе этого постановления членами Совета Федерации подготовлены и направлены в Государственную Думу поправки к законопроекту, большинство из которых были учтены при рассмотрении в Государственной Думе проекта федерального закона во втором чтении.

В осеннюю сессию в Совете Федерации обсуждались проблемы подготовки к реализации Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122. Они также были обсуждены на заседании президиума Совета законодателей с участием полномочного представителя Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе Д.Н. Козака. За этот период в целях обеспечения надлежащей подготовки к вступлению в силу и реализации Федерального закона рабочая группа провела 8 заседаний, 6 из которых прошло под председательством Председателя Совета Федерации С.М. Миронова. На заседаниях рабочей группы были заслушаны председатели законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации Центрального, Юго-Западного, Приволжского, Сибирского, Дальневосточного федеральных округов (Законодательное Собрание Нижегородской области, Законодательное Собрание Приморского края, Сахалинская областная Дума, Совет народных депутатов Кемеровской области, Дума Усть-Ордынского Бурятского автономного округа и др.) с информацией о подготовке законодательной базы субъектов Российской Федерации по обеспечению льготных категорий населения соответствующими социальными услугами. Приглашались и принимали активное участие представители всероссийских общественных организаций ветеранов, чернобыльцев, инвалидов. Регулярно заслушивались

представители различных подразделений Министерства финансов Российской Федерации, Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, то есть основных органов, ответственных за формирование механизма реализации новой системы социальной защиты населения. При обсуждении поступающей информации члены рабочей группы формулировали конкретные предложения в адрес федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, направленные на оптимизацию создаваемого механизма социальной защиты населения.

В целях обеспечения тесного взаимодействия с Правительством Российской Федерации по проблемам формирования новой системы социальной защиты населения заместитель Председателя Совета Федерации С.Ю. Орлова была включена в состав участников Совещания у Председателя Правительства Российской Федерации по реализации мер по приведению системы социальной защиты граждан в соответствие с разграничением полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Участие представителя Совета Федерации в указанном совещании позволило оказывать непосредственное влияние на федеральные органы исполнительной власти, ответственные за формирование нового механизма, с целью обеспечения его своевременной подготовки. Информация о вопросах, рассмотренных на совещании, а также о степени готовности федеральных органов исполнительной власти к началу реформы регулярно доводилась до членов Совета Федерации.

Самое активное участие Совет Федерации принял и в рассмотрении Государственной Думой пакета законопроектов по формированию рынка доступного жилья. Поправки к этим законопроектам вносились и Советом Федерации, и отдельными членами Совета Федерации. От имени Совета Федерации были внесены поправки к проектам федеральных законов "О жилищно-накопительных кооперативах и их деятельности по привлечению и использованию накоплений граждан", "О кредитных историях", "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса", "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации", к Градостроительному кодексу Российской Федерации и проекту федерального закона "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации", к Жилищному кодексу Российской Федерации и др.

Взаимодействие Совета Федерации с Правительством Российской Федерации характеризуется интенсивностью и конструктивностью.

Организована совместная работа Совета Федерации, его комитетов и комиссий, с одной стороны, и федеральных органов исполнительной власти — с другой, над законопроектами, предусмотренными планами Совета Федерации и Правительства Российской Федерации. Совет палаты утвердил предложения об участии в этой работе комитетов, комиссий Совета Федерации и членов Совета Федерации по всем 77 законопроектам Плана

законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2004 год.

Почти половина членов Совета Федерации участвовала в заседаниях Правительства Российской Федерации, коллегий федеральных органов исполнительной власти.

Представители Совета Федерации на регулярной основе работали в Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности.

В мае 2004 года проведено совещание членов Совета Федерации с членами Правительства Российской Федерации по обсуждению пакета законопроектов по реформированию налоговой системы в 2005 году.

Совет Федерации в результате рассмотрения основных принципов взаимоотношений федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации по прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2005 год и концепции проекта федерального закона "О федеральном бюджете на 2005 год" определил свою позицию по наиболее важным вопросам, связанным с Федеральным законом 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".

В числе документов, принятых Советом Федерации и имеющих принципиальное значение для деятельности Правительства Российской Федерации, можно назвать Обращение Совета Федерации к Правительству Российской Федерации в связи с утверждением Типового положения о порядке и условиях определения в субъектах Российской Федерации, территории которых примыкают к морскому побережью, закрепляемых за заявителями долей на вылов (добычу) водных биологических ресурсов для прибрежного рыболовства; постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по исполнению Федерального закона "О федеральном бюджете на 2005 год".

Совет Федерации направил два парламентских запроса Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову о мерах по обустройству пунктов пропуска через российско-казахстанский участок государственной границы Российской Федерации и совершенствованию деятельности в них контрольных органов и о ходе реализации Федеральной целевой программы "Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации" и проблемах выполнения Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении. Палатой был также направлен парламентский запрос Министру внутренних дел Российской Федерации Р.Г. Нургалиеву о про-

верке информации, содержащейся в статье Т. Борисова "Слово берут воры в законе", опубликованной в "Российской газете" за 19 ноября 2004 года.

В рамках "правительственного часа" на заседаниях Совета Федерации заслушаны и приняты к сведению 16 информации Правительства Российской Федерации: о состоянии работы с несовершеннолетними в Российской Федерации; о ходе выполнения Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении; о состоянии агропромышленного производства Российской Федерации и о мерах по подготовке к проведению весенних полевых работ; о развитии межгосударственной кооперации в Содружестве Независимых Государств; о ходе пенсионной реформы в Российской Федерации; об основных направлениях реализации государственной научно-технической политики; об итогах исполнения федерального бюджета за 2003 год и задачах на 2004 год; о проблемах регулирования миграционных процессов в Российской Федерации; об организации и финансировании летней кампании по оздоровлению детей; о мерах Правительства Российской Федерации по развитию рынка жилья; о развитии транспортной инфраструктуры в Российской Федерации; о готовности жилищно-коммунального хозяйства страны к отопительному сезону 2004/05 года; о ходе реализации государственного оборонного заказа в 2004 году; об итогах работы отрасли связи за девять месяцев 2004 года и о ходе реализации Федерального закона от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ "О связи"; о проблемах сохранения и использования объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации; о ходе переговорного процесса о присоединении Российской Федерации к Всемирной торговой организации. В рамках "правительственного часа" на заседаниях Совета Федерации перед членами Совета Федерации выступили министры Российской Федерации Г.О. Греф, М.Ю. Зурабов, А.Л. Кудрин, И.Е. Левитин, Л.Д. Рейман, А.С. Соколов, А.А. Фурсенко, В.Б. Христенко, другие руководители федеральных органов исполнительной власти.

На заседании Совета Федерации 14 апреля 2004 года выступил Председатель Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадков с информацией о мерах по совершенствованию деятельности Правительства Российской Федерации и задачах социально-экономического развития Российской Федерации.

В полном масштабе развивается конструктивное взаимодействие Совета Федерации с полномочным представителем Президента Российской Федерации в Совете Федерации и полномочным представителем Правительства Российской Федерации в Совете Федерации.

Продолжают укрепляться связи Совета Федерации с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В 2004 году было проведено четыре заседания Совета законодателей и восемь заседаний его президиума. 8 февраля 2004 года на заседании Совета законодателей были обсуждены актуальные проблемы законодательного обеспечения инвестиционного процесса в экономике субъектов Российской Федерации. По обсуждаемому вопросу выступил Министр экономического развития и торговли Российской Федерации Г.О. Греф.

На заседании Совета законодателей 31 марта 2004 года рассмотрен вопрос "Лесной кодекс: пути развития лесопромышленного комплекса".

В заседании Совета законодателей, проходившем 9 июля 2004 года, приняли участие Президент Российской Федерации В.В. Путин, руководители федеральных органов государственной власти.

Практически во всех заседаниях Совета законодателей и его президиума принимали участие и выступали с сообщениями полномочный представитель Президента Российской Федерации в Совете Федерации и полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Совете Федерации. Традиционным стало участие в них представителей Государственной Думы, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации.

На рассмотрение Совета законодателей и его президиума вносились крупные проблемы, в том числе проблемы законодательного обеспечения разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления; проблемы законодательного обеспечения единства системы исполнительной власти Российской Федерации.

Взаимодействуя с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, комитеты и комиссии Совета Федерации проводят выездные заседания. За прошедший год организовано 14 таких заседаний. На них рассматривались как вопросы общегосударственного значения, так и конкретные социально-экономические проблемы регионов, вопросы взаимодействия Совета Федерации с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, на заседаниях Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности в городах Челябинске и Новосибирске рассмотрены вопросы законодательного обеспечения реформирования оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации и региональные аспекты законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, на заседании комитета в городе Мурманске рассмотрен вопрос "Военно-Морской Флот в системе национальной безопасности Российской Федерации: состояние и проблемы правового обеспечения". На заседании Комитета Совета Федерации по бюджету в городах Казани и Твери рассмотрены принципы формирования федерального бюджета на 2005 год и ход подготовки проекта федерального закона "О федеральном бюджете на 2005 год". Комитет Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению на заседаниях в городах Калининграде и Перми рассмотрел вопрос о развитии региональных финансовых рынков. В городе Красноярске Комитет Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды обсудил вопросы о законодательном обеспечении управления водными ресурсами, о безопасности гидротехнических сооружений и предотвращении наводнений. Комитет Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности и Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике на

совместном заседании в городе Кургане обсудили вопрос о земельном законодательстве и практике его применения на современном этапе.

Развиваются связи Совета Федерации с органами местного самоуправления. В Совете Федерации внимательно рассматриваются обращения органов местного самоуправления по вопросам применения законодательства, представители Совета Федерации принимают участие в мероприятиях, проводимых органами местного самоуправления, ассоциациями (союзами) муниципальных образований. Представители органов местного самоуправления приглашаются на мероприятия, проводимые в Совете Федерации. Основной формой работы Совета Федерации с органами местного самоуправления является взаимодействие с их ассоциациями (союзами), в частности с самой крупной из них — Конгрессом муниципальных образований. Советом Федерации осуществляется мониторинг отношения органов местного самоуправления к законопроектам; проводится анализ деятельности органов местного самоуправления и ее освещение в Совете Федерации и др. В итоге органы местного самоуправления имеют возможность выражать свою позицию, а Совет Федерации, получая разностороннюю информацию о состоянии дел в области местного самоуправления, может высокопрофессионально выполнять свою конституционную обязанность законодательного обеспечения деятельности органов местного самоуправления.

Все вышеперечисленное является далеко не полным перечнем тех мероприятий, которые проводятся в Совете Федерации и оказывают большое влияние на ход законодательного процесса.

Глава 2

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Анализ принятых в течение года по пяти основным направлениям государственной политики конкретных законов, осуществленный в предыдущей части доклада, **и данные главы 1 настоящей части показывают, что результаты законодательной деятельности нельзя в полной мере признать удовлетворительными.** Более того, этот анализ позволяет сделать некоторые важные обобщения и выводы, касающиеся не только содержания конкретных законов или сопряженной группы законов, но и в целом законодательного процесса и состояния законодательства.

Наиболее существенными недостатками в 2004 году принятых законодательных актов и законодательного процесса являются:

1) отсутствие системности принятых законодательных актов, которые представляют собой совокупность разрозненных актов по узким вопросам, а не научно обоснованную и взаимосвязанную систему кодифицированных актов, не только часто не соотнесенных между собой, но не соотнесенных и с Конституцией Российской Федерации;

2) внесение изменений в совокупность разрозненных законодательных актов в одном законе или пакете законов;

3) узость тематики отдельных законодательных актов, их принятие по сравнительно мелким, частным вопросам, недостаточное внимание к подготовке кодифицированных актов, охватывающих обширную сферу отношений, что приводит к множественности нормативных актов, загромождает массив действующего законодательства, порождает пробелы, разночтения, а порой и прямые противоречия между нормами разных законодательных актов;

4) большое количество отсылочных норм в принятых законах, что приводит к появлению множества подзаконных актов, регулирующих правовые отношения вместо законов.

В связи со сказанным первостепенное значение имеет совершенствование всей системы российского законодательства. Растущий массив правовых актов предъявляет высокие требования к упорядочению связей между ними. Особенно это относится к законам, которые служат опорной конструкцией системы правовых актов. Законодательство не может быть отождествлено с суммой законодательных актов. Оно должно представлять собой структурно упорядоченную совокупность законов в целях их объективного обзора, учета и систематизации, обновленного законотворчества и правильного применения. К сожалению, происходящий последние полтора десятилетия процесс законотворчества и правоприменения мало учитывали системность законодательства. Оно изменялось нередко по отдельным блокам, быстро вводились новые принципы регулирования, внутренние связи между отдельными частями законодательства рвались или плохо учитывались. В результате до сих пор нарастает объем внутренних юридических коллизий между законами, между законами и подзаконными актами, которые резко ослабляют целостность и эффективность законодательства.

Для устранения этих недостатков и поддержания прогрессивных тенденций развития законодательства необходимо:

а) обеспечить устойчивое регулирование основных сфер жизни общества, государства и граждан только с помощью законов. В программах проведения государственных реформ предусматривать раздел "Законодательное обеспечение";

б) в ходе законопроектной деятельности обеспечить строгие внутрисистемные связи отраслей законодательства;

в) уделять при оценке деятельности всех органов и организаций первостепенное внимание реализации прав и свобод человека и гражданина и защите законных интересов; привлекать к ответственности виновных должностных лиц.

Слабость законодательного регулирования объясняется в немалой степени утратой четкого представления о его зависимости от реального состояния и тенденциях социально-экономического развития. Закон нередко воспринимается сам по себе как "индикатор" бедствия, его готовят и принимают без строгой связи с реальными общественными процессами. Разрабатываемые министерствами и утверждаемые Правительством Рос-

сийской Федерации федеральные целевые программы, прогнозные оценки не всегда предопределяют в содержательном плане новые законы и иные правовые акты. "Набору" задач не соответствуют виды, основания и сроки подготовки и принятия законов и подзаконных актов. Законы то идут "вперед", то "сзади", то "сбоку".

Настало время создавать более эффективное законодательное обеспечение всех крупных преобразований. Речь идет о четком выделении в федеральных программах раздела "Нормативно-правовое обеспечение". В нем следует определить сопряженность видов законов с решением стратегических и тактических задач, последовательность их принятия на разных этапах решения задач, связь с законами правительственных и ведомственных актов, которые надлежит принять или изменить.

Сказанным объясняется актуальность укрепления системных основ законодательства. Оно достижимо по трем направлениям: во-первых, путем более полной реализации конституционных принципов во всех отраслях законодательства; во-вторых, посредством обеспечения более четкого соотношения законов и иных правовых актов между собой, имея в виду как их баланс внутри отраслей, так и между ними; в-третьих, благодаря упорядочению законодательств субъектов Российской Федерации и их связи с федеральным законодательством. Эти направления должны быть строго согласованы между собой, отражая реальные социально-экономические изменения в стране и потребность удовлетворения публичных интересов.

Рассмотрим эти направления по приоритетности их значения в совершенствовании законодательного процесса.

Основой системы российского законодательства являются конституционные принципы. Согласно пункту "а" части 2 статьи 72 Конституции Российской Федерации их можно рассматривать в качестве базиса и критериев соответствия законов и иных нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации. В процессе анализа и оценки соответствия Конституции Российской Федерации федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации возникают трудности, связанные с выбором разных критериев соответствия. Это ограничивает возможности обеспечения единой законности в стране. Необходимо использовать общие критерии, которые могут быть рекомендованы участникам законодательной и правоприменительной деятельности.

Можно выделить следующие критерии соответствия Конституции Российской Федерации федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

1. Полное отражение принципов конституционного строя:
 - а) обеспечение прав и свобод человека и гражданина;
 - б) народовластие и участие граждан в управлении государственными делами, гласность;
 - в) правовое государство, в том числе верховенство закона;
 - г) обеспечение устоев федеративного устройства;
 - д) единство государственной власти и осуществление ее на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.
2. Правильное использование конституционных понятий и терминов:

- а) признаки государства;
- б) источник власти;
- в) государственная власть;
- г) органы исполнительной власти;
- д) формы собственности;
- е) права и свободы человека и гражданина, юридическая сила Конституции Российской Федерации, законов.

Это позволяет избегать путаницы понятий и терминов в законах и подзаконных актах.

3. Обоснованный выбор предмета законодательного регулирования. Исходными положениями для этого являются:

а) нормы статей 71, 72, 73 Конституции Российской Федерации о предметах ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

б) нормы Конституции Российской Федерации, конституций и уставов субъектов Российской Федерации, законов о компетенции государственных органов и издаваемых ими актов.

На основе названных принципов и критериев следует обеспечить системное решение вопросов, связанных с разграничением предметов ведения и полномочий. Речь идет о согласованном решении соответствующих вопросов в рамках конституционной, административной, судебной, экономической и иных реформ; об охвате всех сфер государственной жизни, не ограничивая их только законодательной сферой.

Целесообразно прежде всего раскрыть в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации содержание предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации как объектов их воздействия. Предметы совместного ведения неоднородны по своей природе: это ресурсы (природные и др.), материальные объекты (собственность, предприятия, учреждения и др.), институты (государственные и др.), отрасли законодательства, виды деятельности. Своего рода реестр предметов "законодательного ведения" позволит различать предметы ведения: по способам их регулирования — конституционные, законодательные (статутные и тематические), подзаконные (положения и т.п.), договорные; по формам реализации — законы, подзаконные акты; по функциям — управление, контроль, организация.

Важно обеспечить правильное соотношение, своего рода "переход", "дробление" предметов ведения и их связь между собой. Это облегчит преодоление существующей путаницы с объектами воздействия со стороны различных институтов. Можно будет обеспечить четкую дифференциацию способов определения, разграничения, реализации и изменения предметов ведения применительно к их видам (в сфере разграничения государственной собственности, межбюджетных отношений, построения и взаимодействия федеральных и региональных структур, способов решения общих задач, координации и т.п.).

Важнейшим системообразующим элементом в законодательстве является его понятийный аппарат. Поэтому одним из эффективных методов оценки состояния российского законодательства на современном этапе

может стать системный анализ легальных дефиниций (определений, понятий), содержащихся в нормативных правовых актах.

Нормы-дефиниции отражают в законодательстве реалии и абстракции материального мира (субъекты и объекты правоотношений, явления, факты, категории, процессы, действия). И в этом качестве представляют относительно стабильную часть законодательного материала, систему, которой должны быть присущи внутренняя согласованность и единство.

В Совете Федерации создан информационный банк легальных дефиниций, содержащихся в актах действующего российского законодательства. В настоящее время он насчитывает свыше 8 тыс. понятий и около 9 тыс. определений.

Цель создания информационного банка дефиниций — получить возможно более полное представление о современном понятийном аппарате и терминологическом составе действующего законодательства Российской Федерации и сформировать базу для его изучения. Этот материал позволяет выявить пробелы, неточности и противоречия в нормах российского законодательства; дать его качественную и количественную характеристику; проследить системные связи федерального и регионального законодательства, законодательных и подзаконных актов, а также актов местного самоуправления; выявить системные и межотраслевые понятия законодательства и упорядочить дефиниции.

Ближайшие годы потребуют интенсивного развития законодательства по следующим направлениям.

Во-первых, совершенствование законодательных основ государственности и демократии, включающее правовые меры по реализации административной реформы и повышению эффективности государственного управления, развитию демократических институтов и гарантий прав и свобод граждан, укреплению правовых устоев национальной безопасности России.

Во-вторых, реализация в экономической сфере активной промышленной и инвестиционной политики, сочетание эффективного государственного регулирования и гарантированной самостоятельности предпринимательства, всех экономических субъектов.

В-третьих, интенсивное правовое регулирование социальной сферы путем стимулирования трудовой деятельности, совершенствования оказания публичных услуг гражданам и гарантирования их законных интересов, упорядочения статуса социальных учреждений.

В-четвертых, большее внимание к решению правовых вопросов охраны и рационального использования земельных, водных, лесных и иных ресурсов, к повышению роли экологической составляющей всех сфер жизни общества и всех видов деятельности.

В соответствии с этим предстоит: а) продолжить упорядочение всех правовых актов и модернизацию базовых и иных отраслей законодательства; б) укрепить связи отраслей законодательства и способы решения комплексных правовых задач; в) форсировать развитие таких новых отраслей

права, как информационное, медицинское, образовательное, инновационное.

При этом надо исходить из прочных оснований соотношения федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации. Исключая факты взаимного вторжения в конституционно установленные сферы регулирования, а также дублирования законодательных актов, надо стремиться прежде всего к поиску современных предметов регулирования на региональном уровне. Субъекты Российской Федерации должны последовательно реализовывать положения федеральных законов, не пытаясь их оставлять без внимания, либо воспроизводить их в собственных нормативных текстах. Они могут активно законодательно регулировать те сферы, где нужно тщательно учитывать и отражать региональные, национальные и местные особенности, — сферы образования, культуры, языка, природопользования, организации розничной торговли и производства по линии малого и среднего бизнеса, государственных и муниципальных унитарных учреждений и предприятий, оказания услуг.

В связи с проведением административной и социальных реформ актуальны следующие законодательные решения: а) завершение подготовки проекта федерального закона "О федеральных органах исполнительной власти"; б) внесение изменений в Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" в части уточнения полномочий Правительства Российской Федерации в ряде сфер; в) развитие законодательства на основе положений федеральных законов "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"; г) принятие типового положения о порядке передачи осуществления части полномочий органов в системе исполнительной власти; д) последовательное обеспечение реализации компетенционных норм отраслевых кодексов и законов (Бюджетного, Налогового, Земельного, Лесного, Водного кодексов Российской Федерации и др.); е) усовершенствование статуса хозяйствующих субъектов, для чего ускорить рассмотрение во втором чтении проекта федерального закона "О саморегулируемых организациях" и внести изменения в федеральные законы об унитарных предприятиях, акционерных обществах и другие в части их взаимоотношений с государственными и муниципальными органами; ж) обновление статуса социальных учреждений; з) совершенствование структуры исполнительных органов на региональном уровне и упорядочение их функций на основе новых законов субъектов Российской Федерации; и) разработка проектов федеральных законов "Об административных процедурах" и "Об административных регламентах в деятельности органов исполнительной власти"; к) разработка проекта федерального закона "Об оказании публичных услуг и их стандартах".

В ходе административной реформы следовало бы уделить большее внимание некоторым ее аспектам. Речь идет о доработке проекта федерально-

го конституционного закона "Об административных судах Российской Федерации", а также о рассмотрении подготовленного проекта Кодекса административного судопроизводства. Стоило бы вернуться к рассмотрению проекта федерального закона о процедурах рассмотрения разногласий и разрешения споров между органами публичной власти.

Глава 3

МЕТОДОЛОГИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Представленный выше анализ итогов законодательной деятельности выявил ряд существенных недостатков принимаемых законов, связанных с их содержательным и юридико-техническим качеством, а также с эффективностью применения. Вместе с тем 2004 год не является в этом отношении исключением — подобные проблемы приобрели хронический характер. Принципиальное изменение этой ситуации является одной из важнейших задач государственного строительства на современном этапе развития России.

В предыдущие годы недостатки законотворчества в значительной степени были вызваны политическим фактором. Действительно, в условиях глобальной трансформации политического и социально-экономического уклада страны при отсутствии необходимого согласия внутри политической элиты в отношении целей и способов преобразований (1994—1999 годы) или антикризисного управления, опять же не предполагающего четкого определения стратегического курса и планирования реформ (2000—2003 годы), в законотворческой деятельности практически не уделялось (и не могло уделяться) должного внимания решению таких важнейших проблем, как системность и стабильность законодательного регулирования, качество законодательства, эффективность законотворчества.

В настоящее время негативное влияние политического фактора существенно снижено. Достигнутое укрепление системы государственной власти, политическая стабилизация и консолидация властных элит создают благоприятные предпосылки для кардинального повышения эффективности законотворчества, обеспечения необходимых условий для создания системной модернизации правовой основы общественных отношений.

Однако сложившаяся ситуация обеспечивает лишь необходимые, но еще не достаточные условия для решения накопившихся проблем. Основные факторы неэффективности и несистемности законотворчества до сих пор остаются нераскрытыми и неустраненными. Более того, проводимая реформа политической системы и в том числе законодательной власти при всех ее положительных сторонах несет в себе новые риски, связанные с ослаблением элементов состязательности, согласования многообразных государственных и общественных интересов, всесторонней независимой экспертизы при подготовке и принятии законодательных решений.

Актуальность данной проблемы растет в силу объективного развития общественных отношений и, следовательно, усложнения как ситуаций, требующих законодательного регулирования, так и самого законодательства.

Объективная трудность ее решения обусловлена сложной природой законотворчества, представляющего собой одновременно политическую и профессиональную деятельность. Кроме того, конституционный принцип разделения властей и демократическая процедура законотворчества определяют децентрализованный характер его (само)организации, неоднозначное влияние которого усугубляется большим числом субъектов законотворчества, отсутствием иерархии в их отношениях.

Объективные трудности усиливаются множеством неблагоприятных субъективных факторов. Например, практически не уделяется внимания таким принципиальным элементам, как определение целей законотворчества и установка обратных связей, замыкающих контур законодательного регулирования. А в их отсутствие управление (регулирование) способно превратиться в дезорганизацию. И лишь в последнее время по инициативе Совета Федерации вопрос об организации систематического мониторинга состояния и действия законодательства получил актуальное звучание.

Зачастую исключительно с формальных юридических позиций расставляются акценты в отношении значимости различных стадий законотворчества — главной считается стадия принятия закона. Подобный подход оставляет без должного внимания организацию начальной, законоподготовительной, стадии законотворчества. А именно здесь работают (или не работают) два важнейших фактора, определяющих качество и эффективность законодательного регулирования. Во-первых, инициируется (или не инициируется) процесс формирования регулирующего воздействия. Во-вторых, что не менее важно, качество проекта законодательного решения определяющим образом влияет на качество будущего закона и законодательства в целом. Попытки исправления концептуальных ошибок на последующих стадиях практически бесполезны.

Ряд представителей юридической науки настаивает на нераспространении на субъекты законотворчества ответственности за концептуальные ошибки в законодательных решениях. И эта точка зрения находит поддержку среди значительной части парламентариев. Хотя очевидно, что законодатель — это по определению субъект государственной политики, действующий от имени и по мандату народа и обязанный за конечные результаты своей деятельности нести политическую ответственность в полном объеме.

Формированию неверных стереотипов в значительной мере способствует не критический перенос на российскую почву "лучших зарубежных образцов" организации законотворчества без должного анализа той политико-правовой среды, в которой данная модель может эффективно работать. Так, ни в одной, даже самой демократически развитой стране, нет такого либерального отношения к количеству субъектов права и неограниченного характера законодательной инициативы. Не оправдал себя и расчет на то, что все проблемы будут сняты, если подавляющее число законодательных инициатив будет вносить Правительство Российской Федерации. Но конституционная модель устройства российской власти не определяет ведущей роли Правительства Российской Федерации ни в отношении формирования государственной политики, ни в отношении реализации права

законодательной инициативы. Предпринимаемые усилия по реформированию системы исполнительной власти сами по себе не могут дать исчерпывающего разрешения рассматриваемых проблем. В этих условиях каждый субъект законотворчества должен обладать точным и глубоким знанием ситуаций, требующих законодательного регулирования.

Так, палаты Федерального Собрания Российской Федерации могут выступать в роли конструктивных оппонентов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации при любом составе депутатского корпуса Государственной Думы и членов Совета Федерации. И следовательно, они должны иметь возможность всесторонней экспертизы концептуального и юридического качества вносимых на их рассмотрение законодательных решений. Это, в свою очередь, невозможно без формирования собственного, независимого представления о стратегических целях и текущих задачах развития российского законодательства.

Перечисленные выше обстоятельства требуют неотложных мер по созданию методологии системной организации законотворчества, способной при сохранении демократических процедур обеспечить необходимый уровень его эффективности, в том числе устойчивости по отношению к политическим конъюнктурным изменениям.

В ее основе должны быть некоторые принципиальные положения.

1. Изменение представления о назначении законотворчества. Оно не должно сводиться к скорейшему принятию "необходимых стране", но при этом разрозненных законов. Назначение и смысл законотворческой деятельности — это формирование, совершенствование и развитие системного регулирования общественных отношений.

Такому воздействию должны быть присущи следующие свойства:

- полнота и избыточность (необходимость и достаточность);
- соответствие правовой идеологии принципам и основам права;
- согласованность с действием иных социальных регуляторов;
- адекватность состоянию общественных отношений (в том числе правосознанию общества и общественным ожиданиям);
- соответствие основополагающим принципам, стратегическим целям и базовым условиям устойчивого развития страны;
- согласованность частных регулирующих воздействий по целям и содержанию способам регулирования;
- обеспеченность (в части, зависящей от законодателя) необходимыми для его реализации организационными механизмами и материальными ресурсами;

стабильность (соответствие динамики изменения регулирующего воздействия динамике политико-правовых потребностей в его актуализации).

Кроме того, законодательство должно соответствовать совокупности юридических критериев качества:

соответствие российской системе права и установленной системе законодательства, в том числе принципам и основаниям классификации актов по видам, формам, юридической силе, отраслям законодательства;

полнота и избыточность (необходимость и достаточность) массива законодательных актов;

(внутренняя) согласованность законодательных актов по юридическим способам (режимам) регулирования и их непротиворечивость по содержанию норм;

обеспеченность (в части, зависящей от законодателя) общего регулирующего воздействия необходимыми для его реализации правовыми механизмами;

удобство использования в правоприменительной практике: доступность и обозримость массива актов, полнота и корректность взаимных ссылок, единство терминологии и т. п.;

стабильность законодательства (соответствие динамики изменения его состояния динамике формально-юридических потребностей в его актуализации).

2. Отказ от парадигмы самодостаточности законодательной деятельности. Ее следует рассматривать лишь как завершающее звено системы (замкнутого контура) законодательного регулирования. Другими необходимыми звеньями этой системы являются:

а) целеполагание, определяющее смысл и направленность всей законотворческой деятельности. В его рамках должны устанавливаться общие принципы, цели и ограничения законодательного регулирования, соответствующие принципам и содержанию права, базовым ценностям общественного уклада и стратегическим целям развития общественных отношений, а также приоритеты и задачи законодательного обеспечения государственной политики;

б) обратная связь законотворческой деятельности с правоприменительной практикой, основанная на мониторинге состояния общественных отношений, эффективности регулирующего воздействия, качества законодательства, а также правоприменительной деятельности органов государственной власти;

в) механизм реализации права законодательной инициативы, обеспечивающий своевременное и адекватное изменение действующего законодательства в случае возникновения новых потребностей в законодательном регулировании или выявления неудовлетворительных результатов законотворчества.

3. Признание необходимости и важности общественного контроля за законотворческой деятельностью властных субъектов. Оценка конечных результатов законодательного регулирования общественных отношений должна осуществляться по объективным показателям, отражающим базовые интересы личности, общества и государства. В ее объективном и всестороннем характере должны быть заинтересованы прежде всего сами субъекты законодательной деятельности. А это возможно лишь в случае, если законодатель как субъект государственной политики несет политическую ответственность за эти результаты.

В настоящее время контур законодательного регулирования создан практически в полном объеме лишь для единственного вида законов — о федеральном бюджете и бюджетах субъектов Российской Федерации.

В данном случае предусмотрены все необходимые звенья системы регулирования. Так, принципы бюджетного регулирования, а также основы

бюджетного устройства и бюджетного процесса установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации. Инструментами выражения долгосрочных целей и текущей бюджетно-финансовой политики являются бюджетные послания Президента Российской Федерации, концептуальные и программные документы Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации. Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации наделены не только правом, но и конституционными (уставными) обязанностями по представлению законодательным органам проектов законов о бюджете на очередной год и законопроектов во исполнение этих бюджетов.

Наконец, Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы регионов наделены широкими полномочиями по экспертизе и внешнему бюджетному контролю проектов бюджетных законов. Следует отметить, что полномочия этих органов предусматривают все необходимые виды контроля: предварительный (при подготовке проекта бюджета), текущий (во время исполнения бюджета) и последующий (по завершении финансового года).

Немаловажно, что кроме цикла парламентского бюджетного контроля, замкнутого на законодателя, предусмотрена также схема контроля законности исполнения бюджета, замкнутая на правоохранительные органы.

Однако даже в этом положительном примере законодательства работа по созданию полноценной системы бюджетного регулирования, максимальному использованию потенциала Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов регионов далека от завершения. Наиболее существенными являются следующие вопросы.

Не выдерживается надлежащее соотношение между правовыми основами бюджетного права, общей бюджетно-финансовой стратегией и текущей бюджетной политикой. Еще более сложной проблемой является разрыв между собственно бюджетной политикой и содержательными целями и задачами общей политики государства. Зачастую распределение бюджетных средств рассматривается не как средство обеспечения политики, а как вопрос определения ее целей. Как следствие, закон о бюджете неправомерно становится главным системообразующим фактором государственной политики.

Контроль исполнения закона о бюджете в основном заключается в контроле (аудите) законности. Вместе с тем мировой и отечественный опыт показывает необходимость и направления дальнейшего совершенствования финансового контроля. Так, в основном программном документе Международной ассоциации органов государственного финансового контроля — Лимской декларации руководящих принципов контроля (часть 1 статьи 12) — содержится положение о целесообразности постепенного переноса акцентов с аудита законности на аудит эффективности использования государственных средств.

Правительство Российской Федерации активно работает в этом направлении и ставит перед собой задачу перехода от управления финансовыми ресурсами к управлению результатами деятельности исполнительной вла-

сти. Вместе с тем подобной методологией должна быть вооружена прежде всего законодательная власть.

Федеральный закон "О Счетной палате Российской Федерации" наделил этот орган парламентского финансового контроля широкими экспертно-аналитическими полномочиями, выходящими за рамки собственно бюджетного контроля. Однако эти полномочия пока освоены далеко не в полном объеме в значительной мере по причине их недостаточной востребованности палатами Федерального Собрания Российской Федерации. В то время как законодатель остро нуждается в профессиональной финансовой экспертизе, экспертные возможности Счетной палаты Российской Федерации, позволяющие снять эту проблему, в значительной степени остаются незадействованными.

Решение перечисленных задач позволило бы создать на базе Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов регионов мощный экспертно-аналитический потенциал, обеспечивающий не только повышение эффективности использования финансовых и материальных ресурсов государства, но и определение оптимального места и роли самого государства в социально-экономическом устройстве современного общества. Это направление заслуживает самого пристального внимания Совета Федерации и Государственной Думы, имеющих непосредственное отношение к формированию системы государственного финансового контроля.

Вместе с тем выстроенная организация бюджетного цикла может рассматриваться в качестве определенного образца для создания полномасштабной системы законодательного регулирования, предусматривающей наличие всех необходимых звеньев, их согласованное функционирование и выполнение в полном объеме требуемых функций.

Реализация права законодательной инициативы. Создание механизма, адекватно реагирующего на все возникающие потребности в актуализации и совершенствовании законодательства, является ключевым вопросом построения всей системы законодательного регулирования.

Однако существующий механизм не соответствует предъявляемым к нему требованиям. Он подвержен систематическим сбоям, а в ряде случаев и устойчивым отказам, приводящим порой к неадекватности поведения всей системы регулирования.

Так, Конституция Российской Федерации придала институту права законодательной инициативы поистине рекордные размеры и крайнюю степень децентрализации. Каждый из 723 субъектов права законодательной инициативы за редким исключением самостоятелен в определении потребностей общества в принятии законов. Лишь в отдельных случаях (например, ратификация международных договоров, утверждение федерального бюджета) Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством прямо предусмотрено не только само право, но и обязательный характер его осуществления.

Большая часть этой децентрализованной системы доведена до полной автономизации. Так, на федеральном уровне почти две трети субъектов права законодательной инициативы составляют депутаты Государственной Думы, чья индивидуальная мотивация к его реализации имеет практически

неограниченную свободу проявления. Неудивительно, что ими последовательно блокировались попытки ввести свободу парламентского законодательства в рамки, обеспечивающие приемлемые объемы и качество законопроектной работы. Многие годы в Государственной Думе лежат без движения законопроекты, регламентирующие порядок принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов, лоббистскую деятельность. Значительная часть норм законодательной процедуры палаты сопровождается оговорками "как правило", "если палата не примет иного решения" и тому подобными формулами, превращающими регламентирующие предписания в декларации.

Другие негативные проявления носят более серьезный характер. Система устойчиво не реагирует на очевидные сигналы о необходимости разработки проектов законов, причем независимо от их происхождения, будь то стратегические цели и приоритеты государственной политики, определенные Президентом России, судебные решения, "висящие в воздухе" в кодексах и других базовых актах отсылки к отсутствующим законам или "лежащие на поверхности" итоги правоприменительной практики.

Так, например, законодотворчество в экономической сфере не увязано с поставленной главой государства задачей удвоения ВВП.

Весьма показательна и такая ситуация: Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях о признании неконституционным закона или его части регулярно предписывает Федеральному Собранию Российской Федерации внести изменения в законодательные акты либо принять федеральный закон, а иногда и федеральный конституционный закон. Такие решения опираются на норму статьи 80 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации", согласно которой Правительство Российской Федерации не позднее трех месяцев после опубликования судебного решения вносит в Государственную Думу соответствующий законопроект (соответствующие законопроекты), а Государственная Дума рассматривает его (их) во внеочередном порядке.

Но обязательные для исполнения предписания зачастую так и остаются невыполненными. В 2004 году во исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации принят лишь один закон. Характерно, что и само обращение Конституционного Суда Российской Федерации к Федеральному Собранию Российской Федерации по сути оказывается декларативным, поскольку последнее не является субъектом права законодательной инициативы и может принять закон, только если его проект внесен в установленном порядке в Государственную Думу.

Еще один пример: в период массового приведения региональных законодательств в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (2000—2003 годы) были выявлены многочисленные недостатки не только законодательств субъектов Российской Федерации, но и федерального законодательства.

Результаты объемной работы, проведенной усилиями органов прокуратуры, юстиции, полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, региональных законодателей, были в зна-

чительной части обобщены и систематизированы. Однако необходимого продолжения, выразившегося в конкретных законодательных инициативах по улучшению федерального законодательства, не последовало.

Проблема избирательной реакции субъектов права законодательной инициативы (вплоть до полного ее отсутствия) на необходимость изменения законодательства требует незамедлительного решения. Иначе все иные меры по обеспечению системности российского законодательства, в том числе его полноты, теряют всякий смысл.

Таким образом, сложившийся механизм реализации права законодательной инициативы ставит на повестку дня следующие три основные проблемы.

1. Отсутствие необходимой реакции на значительную часть насущных потребностей в актуализации и совершенствовании законодательства. Решение этой проблемы следует искать:

в совершенствовании механизмов целеполагания (определения стратегических целей и задач государственной политики и ее законодательного обеспечения) и мониторинга результатов применения законов;

в стимулировании соответствующей реакции субъектов права законодательной инициативы на реальные потребности в актуализации и совершенствовании законодательства;

в усилении координирующих и плановых начал в деятельности субъектов права законодательной инициативы;

в расширении области обязательной реализации законодательной инициативы.

2. Консолидация субъектов права законодательной инициативы, представляющих законодательную ветвь власти, включая ее региональный уровень.

В значительной степени эта задача могла бы быть решена путем подготовки совместных законодательных инициатив. Например, в Государственной Думе достаточно распространена практика поддержки депутатским объединением законодательных инициатив депутатов этого объединения и поддержка таких инициатив иными депутатскими объединениями. Что же касается совместных законодательных инициатив законодательных органов государственной власти нескольких субъектов Российской Федерации, поддержанных решением Совета законодателей или его президиума, то эта возможность пока не используется.

Для стимулирования такой практики целесообразно придать консолидированным законодательным инициативам статус приоритетных, то есть подлежащих первоочередному рассмотрению в Государственной Думе, по аналогии с законопроектами главы государства и Правительства Российской Федерации. Кроме того, Совет Федерации мог бы взять на себя сопровождение таких законопроектов при их прохождении в Государственной Думе.

Перспективным для Совета законодателей является и целый ряд других направлений работы, в том числе обобщение правоприменительной практики в регионах, выявление проблем, возникающих при исполнении феде-

ральных и региональных законов. На основе обобщения могли бы решаться такие важные задачи, как:

а) систематизация не нашедших своего разрешения спорных ситуаций, связанных с противоречиями норм федеральных и региональных законодательных актов. Результатом подобной систематизации могла бы стать выработка консолидированной позиции законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и Совета Федерации по устранению коллизий оптимальным образом — за счет изменения не только региональных, но, при необходимости, и федеральных законодательных актов;

б) выявление объективных потребностей в унификации законодательных решений, принимаемых на региональном уровне. В необходимых случаях может быть предусмотрена разработка методических рекомендаций или даже модельных актов, направленных на совершенствование общего массива законов субъектов Российской Федерации.

3. Повышение качества подготовки законодательных инициатив. Для решения этой проблемы (так же, как и для повышения качества экспертизы законопроектов и законов, их подготовки к рассмотрению палатами Федерального Собрания Российской Федерации, эффективности законодательного процесса) применимы хорошо известные средства: широкое распространение соответствующих методических рекомендаций, разработка и нормативное закрепление унифицированных требований к законопроектам и т. п.

Однако прорывным направлением может стать разработка новой методологии, основанной на принципиальном разделении этапов концептуальной и юридико-технической работы над законопроектом с использованием всех современных методических средств, накопленных в развитых областях проектной деятельности. Основная идея заключается в том, что концепция законопроекта должна рассматриваться как самостоятельный результат, оформляемый документально и отвечающий определенным требованиям. Выполнять эту работу должны подготовленные специалисты, вооруженные знаниями из таких областей, как методология проектирования сложных систем, управление сложными проектами, социология управления, а также профессиональными знаниями из областей, соответствующих предмету регулирования.

Следующий этап начинается с разработки технического задания на реализацию концепции и осуществляется специалистами в области юридической техники.

Целеполагание в системе законодательного регулирования. Назначением этого звена системы законодательного регулирования, как уже говорилось выше, является формирование законодательной политики, целей и задач законотворческой деятельности, опирающихся на общие принципы и ориентиры развития страны. В соответствии со структурой правовых и политических факторов развития законодательства все множество целевых установок можно разделить на две соответствующие группы.

В рамках правового блока должны формулироваться правовая идеология, общие принципы и базовые положения российского права, а также

основы построения системы права. В рамках политической стратегии формируется перспективное представление об облике социально-экономического и политического уклада, о базовых ценностях и иных условиях устойчивого состояния и развития страны, об общем векторе скоординированного развития всех сфер жизнедеятельности общества и государства.

Стратегические (впрочем, так же, как и текущие) цели и критерии развития страны, независимо от сферы регулирования (государственное строительство и национальная безопасность, социально-экономическое развитие, внешняя политика и т. д.), должны быть простыми и понятными обществу. Например, это могут быть показатели уровня и качества жизни, общего и удельного ВВП, в том числе критерии, принятые в международных методиках сравнительной оценки уровня развития стран мира.

Наряду с политическими установками обязательно должны присутствовать базовые ценности общества. Они также должны быть максимально конкретными и выражаться в виде юридических норм и конструкций, например в виде конкретных гарантий соблюдения законных прав граждан или четкого определения пограничных состояний основных сфер жизнедеятельности общества и государства, выход за которые недопустим с точки зрения национальной безопасности. Так, в сфере социальной политики это могли бы быть широко обнародованные минимальные государственные стандарты, уровень которых должен быть четко увязан с динамикой роста макроэкономических показателей.

Указанные целевые и ценностные установки должны рассматриваться как основы и рамочные условия среднесрочной и текущей государственной политики, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации должны устанавливаться законом. Таким образом, на законодательном уровне должны быть закреплены как сам подход к стратегическому планированию развития страны, так и содержание стратегических установок долгосрочной государственной политики. Аналогии существуют в зарубежном конституционном праве. Так, например, Парламент Франции, несмотря на ограниченную компетенцию в законодательной сфере, все же вправе принимать законы, задающие программные ориентиры в области социально-экономического развития Французской Республики.

Из требования Конституции Российской Федерации о приоритетном характере законодательных актов, закрепляющих стратегические, базовые установки по отношению к текущему курсу (направлениям) государственной политики, следует, что они (так же, как и сам основной закон государства) не должны подлежать принятию и изменению в обычном порядке. Соответственно, во избежание правовых коллизий эти акты должны иметь более высокую юридическую силу, чем акты, обеспечивающие реализацию среднесрочной и текущей государственной политики.

Однако сложившаяся ситуация в области формирования целей законодательного регулирования пока не соответствует конституционным принципам. Тема, связанная с официальным выражением и нормативным закреплением стратегического и текущего аспектов государственной политики, при всей ее жизненной важности до сих пор остается недостаточно исследованной. В частности, является открытым вопрос о виде, статусе и

порядке принятия подобных нормативных правовых актов. Практически единственным нормативным правовым актом, чей статус и место в этой сфере совершенно очевидны, является Конституция Российской Федерации. Вопросы же, прямо перечисленные в Конституции Российской Федерации как подлежащие регулированию федеральными конституционными законами, далеко не закрывают данную предметную область.

Существует аргументированная позиция, заключающаяся в том, что подобные вопросы (о конкретизации конституционных характеристик государства, о соотношении государственных и рыночных механизмов регулирования экономической сферы и т.п.) должны решаться с помощью внесения дополняющих поправок в Конституцию Российской Федерации. Представляется, что наряду с этой точкой зрения требует серьезного изучения возможность придания таким актам статуса федеральных конституционных законов. В последнем случае желательно получение официального толкования Конституционным Судом Российской Федерации положения части 1 статьи 108 Конституции Российской Федерации об основаниях принятия таких законов.

Не менее важным является вопрос о видах и статусе актов, содержащих официальное выражение среднесрочной и текущей политики государства. Классификация актов, официально закрепляющих основные направления государственной политики, отсутствует, а их практически используемые виды чрезвычайно многообразны. Здесь встречаются доктрины, концепции, основные положения государственной политики или государственной стратегии⁹ и т. п.

Не урегулирован и вопрос о субъектах, издающих подобные акты. Сегодня это и законодатель, и глава государства, и Правительство Российской Федерации. Кроме того, неясно, в каком соотношении эти акты находятся с федеральными законами, регулирующими те же вопросы¹⁰.

Следует отметить, что Правительство Российской Федерации, занимая важное место среди участников законодательной деятельности, по Конституции Российской Федерации не является самостоятельным субъектом формирования государственной политики. Конституция (часть 1 статьи 114) уполномочила его лишь на обеспечение проведения единой государственной политики в отдельных областях (в частности, в сфере единой финансовой, кредитной и денежной политики) и осуществление соответствующих обеспечивающих мер. Не противоречат этим положениям и общие полномочия Правительства Российской Федерации, установленные Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации", согласно статье 13

⁹ Например, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, Концепция внешней политики Российской Федерации, Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития.

¹⁰ См., например: Федеральный закон от 25 мая 1999 года № 99-ФЗ "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом".

которого Правительство Российской Федерации организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации.

Конкретизирует субординацию отношений между главой государства и Правительством Российской Федерации, устанавливает порядок реализации их полномочий по определению и реализации государственной политики в социально-экономической сфере, придает операциональный характер посланиям Президента России Федеральному Собранию Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации".

Однако в эту достаточно четкую картину вносят неопределенность некоторые положения того же Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" и Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)". Так, статьи 14 и 15 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" в нарушение логики самого закона наделяют Правительство правом: в сфере экономики — выработать государственную структурную и инвестиционную политику, а также государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества; в бюджетно-финансовой сфере — разрабатывать налоговую политику. Еще дальше идет Федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", согласно статье 4 которого Банк России во взаимодействии с Правительством Российской Федерации разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику.

Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" изменил действовавшую ранее формулу о том, что федеральные министерства проводят государственную политику, и наделил их правом осуществлять функции по выработке государственной политики в сфере деятельности, установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Эту новацию следует рассматривать как волю главы государства по делегированию части своих полномочий органам исполнительной власти. С одной стороны, данный указ лишь закрепил уже сложившуюся практику активного принятия и Правительством Российской Федерации, и Центральным банком Российской Федерации актов, утверждающих концепции, основные направления государственной политики, стратегии развития отраслей социально-экономической сферы и т. п., а также принятия этими органами совместных заявлений о государственной политике¹¹.

¹¹ Например, Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики (утверждаемые ежегодно Банком России), Совместная стратегия Банка России и Правительства Российской Федерации по развитию банковского сектора, Концепция государственной политики по отношению к казначеству (утверждаемая Постановлением Правительства Российской Федерации), заявление Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации об экономической политике на очередной год и т. п.

Но, с другой стороны, такой подход усилил актуальность и значимость вопросов о соотношении политических установок, формируемых различными органами государственной власти, о способах и субъектах их координации. В частности, на Правительство такие функции действующее законодательство не возлагает. К этому надо добавить, что формат посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию пока не позволяет им служить тем строгим и формализованным инструментом целеполагания, который предусмотрен законом о государственном прогнозировании и планировании в социально-экономической сфере.

Нуждается в упорядочении и механизм целеполагания в области законодательного закрепления основ российского права и правовой системы, а также совершенствования юридического качества законодательства, призванный систематизировать соответствующие проблемы и потребности и трансформировать их в систему конкретных ориентиров, задач и программ. Еще в 1995 году Президентом Российской Федерации была инициирована разработка концепции правовой реформы¹². Ее целями были провозглашены: укрепление на основе Конституции Российской Федерации российской государственности и правовых основ российского общества, а также обеспечение системности, плановости и скоординированности законотворческого процесса. Однако эта работа так и не была доведена до завершения, подготовленный проект Концепции не был утвержден. Отдельные усилия научного и экспертного сообщества по созданию концепций развития российского законодательства, наиболее заметными среди которых стали труды Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации¹³, также не могут играть целевую, системообразующую роль в практическом законотворчестве, хотя бы в силу их доктринального, неофициального характера.

Ситуация в данной области рассматривалась на заседании Совета по вопросам совершенствования правосудия при Президенте Российской Федерации в апреле 2004 года. В ходе ее обсуждения Председателем Конституционного Суда Российской Федерации был поставлен вопрос о необходимости всеобъемлющей правовой реформы, в том числе о придании законотворчеству планового характера и принятии исчерпывающих мер по обеспечению качества и стабильности законодательства¹⁴.

Суммируя проблемы, существующие в области постановки правовых и политических целей законотворчества, следует констатировать, что сложившаяся здесь ситуация не способствует консолидации и упорядочению деятельности субъектов права законодательной инициативы и, как следствие, решению проблем развития российского права.

¹² Указ Президента Российской Федерации от 6 июля 1995 года № 673 "О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации".

¹³ См., например: Концепции развития российского законодательства (изд. третье). М., Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 1998.

¹⁴ В. Зорькин. Правовое государство в опасности//Независимая газета. 2004. 22 апреля.

Очевидно, что эти проблемы заслуживают пристального внимания Президента Российской Федерации и Совета Федерации в силу их ведущих позиций в ряду субъектов формирования государственной политики.

Глава 4

КОНТРОЛЬ И МОНИТОРИНГ В СИСТЕМЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Контроль является одним из важнейших интегрирующих звеньев системы регулирования, носит разветвленный и многообразный характер. В настоящее время те или иные проблемы и недостатки характерны практически для всех направлений работы этого звена.

Предварительный (встроенный непосредственно в законотворческую деятельность) контроль качества юридического содержания зависит от качества отдельных законодательных решений.

В настоящее время в палатах Федерального Собрания Российской Федерации на достаточно высоком уровне организована правовая и лингвистическая экспертизы. Что же касается организации специальных (концептуальной, финансовой, экологической, криминологической и т. п.) экспертиз, то она нуждается в существенном совершенствовании.

В первую очередь здесь могли бы быть предприняты следующие меры:

а) усиление экспертно-аналитического обеспечения законотворческой деятельности Государственной Думы и Совета Федерации за счет разработки и предоставления на регулярной основе следующих материалов:

анализа состояния действующего законодательства;

обзоров материалов, обобщающих правоприменительную практику с точки зрения качества и действенности законов;

анализа содержательных и формально-юридических проблемных ситуаций, подлежащих законодательному разрешению;

комплексного анализа направлений и приоритетов развития законодательства;

обзора зарубежного опыта законодательного регулирования;

анализа финансово-экономического обоснования законопроектов;

б) максимальное использование экспертного потенциала сторонних организаций, в том числе в соответствии с нормами федеральных законов от 11 января 1995 года № 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации", от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ "Об обязательной государственной экологической экспертизе", от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" и т. п.

Последующий судебный контроль конституционности и законности актов и норм. Важным вопросом является обеспечение своевременной и полной реакции субъектов права законодательной инициативы на возникающие в результате судебных решений потребности в изменении законодательства. Данная проблема может быть решена за счет законодательного установления конкретных обязанностей этих субъектов по исполнению су-

дебных решений и неукоснительного применения к ним в необходимых случаях соответствующих санкций.

Представляется, что предпочтительным способом является урегулирование ситуации по аналогии с установленной статьей 80 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" обязанностью Правительства Российской Федерации как субъекта права законодательной инициативы по исполнению решений Конституционного Суда Российской Федерации. Что же касается характера санкций и механизмов их применения, предусмотренных федеральными законами от 6 ноября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации и выборных органов местного самоуправления, то данный подход выглядит не слишком удачным: ответственностью наделен ненадлежащий субъект (представительный орган не является субъектом права законодательной инициативы), механизм реализации санкций переусложнен и практически неработоспособен.

Контроль правоприменительной деятельности. Основным назначением данного контроля в случае его индивидуального применения (административный и судебный контроль, а также прокурорский надзор) являются надлежащее исполнение и применение законов органами государственной власти, а также обеспечение общего режима законности.

Важно, чтобы контроль правоприменительной деятельности вошел в общую систему контроля (мониторинга) состояния и эффективности применения законодательства. Это означает, что информация, получаемая в его рамках органами законодательной, исполнительной и судебной власти, органами прокуратуры, должна эффективно использоваться для совершенствования законодательства в целом. Пока же существующая организация обобщения и систематизации такой информации, вычленения из нее конкретных потребностей в изменении законодательства не обеспечивает решения данной задачи из-за рассмотренных ниже проблем.

Мониторинг законодательства и правоприменительной практики. Мониторинг представляет собой системно организованную деятельность в области учета, оценки состояния, динамики и прогноза федерального законодательства, законов субъектов Российской Федерации, подзаконных нормативных правовых актов, создаваемых государством и реализуемых в практике публичного, корпоративного и частного управления, в правоохранительной деятельности государства.

Результаты мониторинга позволяют выявлять и оценивать степень соответствия правовой системы, ожидаемому социальному результату. Мониторинг важен для совершенствования деятельности законодательных органов, системы законодательства и его отраслей. Необходим мониторинг и в области подзаконной правоприменительной деятельности системы органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также в

области оценки системы правовой ответственности и эффективности деятельности правоохранительных органов государства.

Задачи мониторинга правовой системы предусматривают:

1) создание механизма, который позволяет выявлять состояние системы действующего законодательства, включая отслеживание динамики каждого конкретного акта законодательства от принятия до отмены;

2) установление индикаторов оценки каждого законопроекта и закона с точки зрения его конституционности и соответствия стратегии развития общества, адекватности закона тем условиям, которые обусловили его принятие;

3) получение экспертной оценки эффективности закона, определенных направлений законодательства, а в итоге — оценки эффективности всей системы законодательства и нормативно-правовой работы органов государственной власти в целом по итогам мониторинга на определенный момент.

Выполнение названных задач позволит более обоснованно подойти к упорядочению законодательной деятельности. Мониторинг позволяет улучшить практику применения законодательства в организации деятельности исполнительных органов, практику подготовки и принятия подзаконных нормативных актов по вопросам их ведения, взаимодействие всех ветвей государственной власти, а также с органами местного самоуправления, с частными структурами, гражданами.

Выявление "узких мест" и причин недостаточной эффективности закона призвано мобилизовать организационные и правовые ресурсы страны на укрепление связи государства, общества и граждан, повысить уровень законности и правопорядка, уровень правосознания и правовой культуры.

Правовое и организационное обеспечение мониторинга. В настоящее время мониторинг осуществляется фрагментарно, избирательно, не имеет единой организационной и нормативной, а также методологической основы. Для решения задач системной организации мониторинга на всех уровнях нормотворчества, в целях установления критериев отбора нормативного материала для отслеживания развития и использования правовой основы организации управления делами общества и государства, для регулирования процессов реализации прав граждан, обеспечения национальной безопасности важно осуществить ряд мер.

При рассмотрении мониторинга в правовой системе как важнейшего условия повышения качества законодательства и практики его применения в первую очередь необходимо ввести мониторинг в систему нормотворчества как обязательную функцию законотворчества для всех органов законодательной власти. Отслеживая динамику законов после их принятия, соответствующие структурные подразделения аппаратов Государственной Думы, Совета Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации будут накапливать аналитический материал относительно эффективности принятых законов, объективнее и точнее планировать свою работу.

Аналогичные центры по осуществлению мониторинга должны функционировать в Администрации Президента Российской Федерации, Пра-

вительстве Российской Федерации, а также в центрах межотраслевого управления исполнительных органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях. Каждый контрольно-надзорный орган обязан сформировать подобные структуры и вести работу по мониторингу законов и подзаконных актов в сфере своего ведения. По принятой схеме организации мониторинга в субъектах Российской Федерации также должна осуществляться работа по оценке состояния, динамики и выработке рекомендаций для деятельности соответствующих органов государственной власти.

Особого внимания требует мониторинг нормотворческой работы в правоохранительной сфере. Органы прокуратуры, МВД России, судов всех уровней в своей функциональной сфере осуществляют мониторинг применения федеральных законов, других источников права, а также ведут учет и анализ принимаемых индивидуальных решений по направлениям своей функциональной деятельности, выявляют наиболее болезненные участки состояния законодательства с точки зрения разрешения конфликтов и борьбы с правонарушениями.

В целях организации макроанализа состояния законодательства Российской Федерации, а также для выработки и утверждения методологии мониторинга правовой системы необходимо создать Всероссийский центр мониторинга права, положение о котором утверждалось бы Президентом Российской Федерации по согласованию с Федеральным Собранием Российской Федерации. Такой центр может быть создан при активном участии Совета законодателей.

Ежегодный доклад о состоянии законодательства Российской Федерации с учетом результатов мониторинга права представляется этим центром палатам Федерального Собрания Российской Федерации, Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, Конституционному Суду Российской Федерации.

Нормативное закрепление индикаторов мониторинга. Методология мониторинга предусматривает нормативное оформление индикаторов оценки эффективности действующих нормативных правовых актов, в первую очередь федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Целесообразно сформировать три группы индикаторов.

Первая из них должна быть направлена на оценку системности развития законодательства, органичности включения вновь принимаемых нормативных правовых актов в систему действующего законодательства и соответствия их Конституции Российской Федерации, а также на оценку полноты, своевременности, обоснованности и соответствия компетенции органа, принимающего и издающего конкретный нормативный акт. Это индикаторы эффективности развития системы нормативной основы права Российской Федерации, отдельных его отраслей.

Вторая группа индикаторов относится к показателям, характеризующим результаты правоприменения законов, исполнения нормативных правовых актов с точки зрения их значения для получения социально значимого результата по различным сферам, отраслям, подотраслям экономического, социального, культурного развития и других форм жизни общества и его

граждан. Это основа анализа и оценки эффективности законодательства и развивающих его нормативных правовых актов в сфере управления. Законы или иные акты могут иметь место, а результат может быть минимальным, нулевым или отрицательным. Эти показатели необходимы экспертам для определения социальной значимости правотворчества и правового регулирования отношений, для выработки новых, более эффективных приемов в области правового регулирования, развития законодательства.

Третья группа индикаторов реализуется в системе деятельности правоохранительных органов. Она предназначена для анализа механизмов применения действующего законодательства с учетом таких параметров, как своевременное выявление угроз, классификация угроз и правонарушений, эффективность применения действующего законодательства в системе ответственности правонарушителей, а также эффективность деятельности правоохранительных органов. Эта группа индикаторов нацелена на оценку баланса защиты интересов граждан, государства, общества, эффективности правовых механизмов обеспечения национальной безопасности.

Важным условием налаживания системно организованного мониторинга являются выработка и неперемное соблюдение единого понятийного аппарата. Это относится в первую очередь к таким понятиям, как "сфера правового регулирования", "законодательство", "индивидуальные акты", "правовое поле", "правовое пространство", "правовая среда", "правоприменение", "правоисполнение", "административные процедуры", "правовая система", "система права" и т. п.

Организация и использование результатов мониторинга в законопроектной и законодательной деятельности. Результаты мониторинга должны быть доступны каждому субъекту, который по своему статусу участвует в создании проектов нормативных правовых актов и в процессе принятия законов и иных нормативных правовых актов. В число обязательных условий для разработки проекта необходимо ввести использование результатов мониторинга актов, затрагивающих сферу регулирования, подпадающую под действие проектируемого документа. Субъект права законодательной инициативы, представляющий проект в соответствующий законодательный орган, обязан проверить выполнение этого условия разработчиком проекта или провести самостоятельную оценку эффективности действующего законодательства на основе его мониторинга.

На первом этапе организации мониторинга законодательства в масштабе страны каждый законодательный орган обеспечивает мониторинг прохождения проекта, принятого к рассмотрению, по всем параметрам организационного и функционального механизма работы с проектом в соответствии с регламентом, положениями о комитетах и комиссиях этого органа.

Для фиксации результатов каждого этапа работы с проектом создается электронный паспорт-досье проекта, учтенные копии которого после принятия акта сопровождают его в процессе правоприменения и позволяют отслеживать этот процесс в разных подсистемах исполнительной и правоохранительной систем. Обработка паспорта-досье на каждый закон и

включенный в систему мониторинга иной нормативный акт является обязательной для выработки общего итога мониторинга.

В соответствующих структурах законодательных органов создаются электронные системы учета проектов законов и иных актов, принимаемых этими органами, ведется база данных паспортов-досье на каждый проект и каждый принимаемый закон вплоть до его опубликования и вступления в силу. Организация работы по внутреннему мониторингу в законодательном органе осуществляется на основе специальной программы, ее методического и организационно-правового обеспечения.

Применение информационных технологий в правотворчестве. Организация мониторинга в масштабе субъекта Российской Федерации, федеральных систем многоотраслевого управления и взаимодействующих органов исполнительной власти возможна только на основе активного системного использования информационно-коммуникационных технологий. В конечном счете на основе сбора и обработки информации по мониторингу в субъектах Российской Федерации и федеральных органах государственной власти должна быть сформирована единая АСУ "Мониторинг права" как централизованная интегрирующая информационно-аналитическая система.

Мониторинг должен рассматриваться как важнейший элемент системы правовой информации, системы правового обеспечения функциональной деятельности каждого органа государственной власти. Тесная связь индикаторов оценки эффективности нормативной правовой основы в процессе мониторинга обеспечивается наличием классификаторов функций каждого органа государственной власти. В этих целях в структуру классификаторов Российской Федерации, предусмотренных Федеральным законом от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ "О техническом регулировании", необходимо включить электронные классификаторы функций органов государственной власти Российской Федерации.

В структуру источников информации для ведения мониторинга необходимо включить канал общественного мнения о законах и иных нормативных правовых актов, регулирующих порядок реализации прав граждан. В этих целях в региональных центрах правовой информации (преимущественно в библиотеках и администрациях регионов) необходимо обеспечить автоматизированные системы по сбору заявлений и предложений от населения — АИС "Гражданин и закон", которые обязательно должны быть включены в сеть АСУ "Мониторинг права".

Сложившейся организации системы законодательного регулирования и каждого из ее ключевых звеньев присущи системные недостатки. Это в равной степени относится к механизмам реализации права законодательной инициативы, целеполагания, а также контроля (мониторинга) качества законодательства и эффективности его действия. Существенные резервы есть и для совершенствования законодательной процедуры в палатах Федерального Собрания Российской Федерации.

Исправление ситуации связано со значительными трудностями объективного и субъективного характера, но оно является необходимым услови-

ем приведения властных институтов государства в соответствие требованиям, предъявляемым к ним на современном этапе российской истории.

Очевидно, что соответствующие задачи в силу их актуальности, значимости, масштабности и сложности должны занять свое место в ряду важнейших приоритетов государственно-правового строительства на современном этапе развития России. Повышение эффективности деятельности законодательной власти, перевод на современную методологическую и организационную основу всей системы законодательного регулирования общественных отношений не должны отставать от реформирования исполнительной власти.

Совет Федерации в силу его конституционно-правовой природы и в соответствии с законодательными полномочиями, предоставленными ему Конституцией Российской Федерации, призван играть одну из ведущих ролей как в постановке этих задач, так и в их решении.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Стабилизация политической ситуации, достигнутая при Президенте Российской Федерации В.В. Путине, создала условия для решения масштабных и сложных задач по выводу страны на траекторию устойчивого развития и конкурентоспособные позиции в мировом сообществе, для поиска ответов на новые угрозы и вызовы. Формируются и более эффективные методы реализации выбранного политического курса. Политика модернизации отдельных сфер общественных отношений и антикризисного управления сменяется программно-целевым подходом, в основе которого неукоснительное следование конституционным ценностям, четкое формулирование стратегических ориентиров и концептуальная проработка взаимосвязанных рациональных подходов к достижению целей, переход к управлению, ориентированному на конечный результат. Государство вступило в стабильную фазу развития, поэтому практически отпадает необходимость в "быстром" регулировании, ускоренном принятии законодательных актов. Появляется возможность от оперативного законодательного реагирования на потребности общественного развития перейти к формированию продуманной организации законодательного процесса и плановой работе по определению основных приоритетов и направлений в создании и совершенствовании правовых основ жизни нашего общества и государства.

Роль законодательства принципиально изменяется. На первый план выходят критерии соответствия законодательного регулирования гуманитарно-правовой стратегии как системы долговременных целей укрепления гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также полноты и качества законодательного обеспечения масштабных и глубоких реформ.

2. Анализ итогов законодательной деятельности в 2004 году наглядно демонстрирует сложность и новизну задач, которые ставит перед законодателем Президент Российской Федерации в соответствии с проводимым им политическим курсом.

Так, с принятием Федерального конституционного закона от 25 марта 2004 года № 1-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа" начался масштабный процесс урегулирования конституционно-правовых отношений, связанных с оптимизацией субъектного состава Российской Федерации.

Принятие комплексных изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации создали финансово-экономическую базу для принципиально нового разграничения полномочий между федеральными

органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Вместе с тем существует опасность, что суперцентрализация полномочий может нарушить разумный баланс полномочий федеративных и региональных властей и не будет способствовать повышению эффективности государственного управления.

Наглядный пример комплексного подхода к созданию правовой основы для решения сложных и приоритетных задач государственной политики — принятие пакета законов, обеспечивающих скорейшее формирование рынка доступного жилья. Понадобилось принять два объемных кодифицированных акта — Жилищный и Градостроительный кодексы Российской Федерации, а также большое количество взаимоувязанных законов, затрагивающих различные отрасли законодательства.

Беспрецедентным по многообразию решаемых задач, широте регулируемых сфер общественных отношений, охватывающих едва ли не все отрасли законодательства, масштабу межотраслевого влияния на действующий массив законодательных актов стал 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 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".

Эти примеры из практики законодательной деятельности в 2004 году позволяют сделать вывод: исторический период фрагментарного, несистемного законотворчества себя исчерпал.

3. По итогам 2004 года можно выделить ряд устойчивых позитивных тенденций в организации законодательной деятельности, обусловленных, с одной стороны, необходимостью законодательного обеспечения сформулированных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации приоритетов, а с другой стороны — сложившейся консолидацией Совета Федерации и Государственной Думы.

Депутатский корпус Государственной Думы IV созыва работал практически первый год, но при этом обе палаты российского парламента продемонстрировали высокий динамизм и результативность законодательной деятельности. Это выразилось прежде всего в высокой интенсивности процесса подготовки, рассмотрения и принятия законов: в Государственную Думу было внесено несколько сотен законодательных инициатив, практически все внесенные законопроекты были рассмотрены, было принято 228 федеральных конституционных законов и федеральных законов.

Но важнее то, что парламент отреагировал на проблемные ситуации, ускорил решение насущных задач государственной политики. Так, в течение года были приняты практически все законы, объявленные Президентом Российской Федерации в качестве приоритетных в сферах государственного строительства, межбюджетных отношений и других сферах.

Принятие законов, связанных с федеративными отношениями, местным самоуправлением, административной реформой, модернизацией политической системы, позволило в основном достичь поставленные стратегические цели, сделать важный шаг к укреплению конституционных прав граждан.

Все это явилось подтверждением эффективности сложившихся между участниками законодательной деятельности отношений конституционного партнерства — согласованного и конструктивного взаимодействия, обеспечивающего оптимальную реализацию конституционных принципов самостоятельности и единства ветвей власти.

4. Год 2004 во многом также стал рубежом: федеральные законы, устанавливающие правовые основы проведения реформ, вступили в фазу их практической реализации. Именно на этапе применения законов стали проявляться недостатки и упущения законодательного процесса, которые не всегда удавалось выявить на этапах подготовки и рассмотрения законопроектов.

Поэтому наряду с положительными тенденциями обнаружился ряд существенных проблем, связанных с недостаточным уровнем качества принимаемых законов и, как следствие, с эффективностью применения законов.

Наиболее показательным в этом отношении стал Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ. Допущенные при его разработке, принятии и вступлении в силу ошибки в значительной степени снизили позитивную направленность правового регулирования, а реализация некоторых его положений привела к негативным социально-политическим и экономическим результатам. Чтобы сгладить эти последствия, потребовались вмешательство главы государства, значительные усилия всех ветвей власти на всех уровнях.

5. Многие недостатки законодотворчества определяются слабостью или отсутствием в арсенале законодателя инструментов и процедур, обеспечивающих качественную экспертизу сложных законопроектов, в том числе проверку их основных положений на соответствие принципам построения права, стратегическим целям и приоритетам государственной политики. То же самое относится к решению задач комплексного правового регулирования сложных проблемных ситуаций, подготовки системно увязанных изменений массива норм, регулирующих различные сферы общественных отношений, к способности реального прогнозирования экономических, социально-политических и иных последствий принятия законов.

В ряде случаев явно проявились отсутствие системной проработки законодательных решений для достижения целей, сформулированных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (например, таких, как удвоение ВВП, обеспечение конкурентоспособности России на мировой арене, новой социальной политики и т.п.), и, как следствие, "неувязка" с этими целями содержания ряда важных законов.

6. Наряду с проблемами, вызванными объективной сложностью новых для законодателя задач, в организации законодательной деятельности проявился ряд недостатков, которые уже приобрели хронический характер.

К ним относится, в частности, большое количество принятых в 2004 году точечных законов, которые регулируют самые разные сферы общественных отношений. Это характерно не только для налогового законодательства, ставшего своего рода рекордсменом по количеству внесенных в него изменений (изменения вносились даже в нормы, не вступившие в силу), но и для законодательства в сфере образования, здравоохранения, науки, культуры, а также для уголовного, уголовно-процессуального законодательства, законодательства об административной ответственности.

В федеральных законах сохраняется тенденция необоснованно широкого установления сфер подзаконного регулирования (законодательство о государственной гражданской службе, бюджетное законодательство и др.). Уже обычной стала практика неисполнения Правительством Российской Федерации предписаний законов, касающихся своевременного и исчерпывающего подзаконного регулирования.

Одной из важных проблем подготовки законодательных актов надлежащего качества остается слабая обоснованность необходимости регулирования. При внесении большинства законопроектов не приводятся достаточно подробно социальные, экономические, правовые обоснования причин принятия того или иного конкретного нормативного правового акта, а также последствий его принятия. Закон следует принимать только тогда, когда он действительно отражает общественную потребность и базируется на общих стратегических направлениях правовой политики.

Кроме того, законодательство страдает: большим объемом юридических коллизий между нормами одного закона, нормами разных законов, законами и подзаконными актами; множественностью нормативных актов, загромаждающих массив действующего законодательства; необоснованностью введения новых терминов, что, в свою очередь, порождает разночтения и противоречия; несвоевременным признанием утратившими силу актов или их положений, которые фактически не действуют, и т.д.

Остается малоэффективным планирование законопроектной работы отдельными субъектами права законодательной инициативы. Предпринимаемые попытки исправить положение пока не приносят заметных качественных результатов.

Сегодня законодательные региональные органы власти часто уже не испытывают ни потребности, ни желания заниматься законотворческим процессом с точки зрения внесения законодательных инициатив. По-прежнему отсутствуют в законодательном процессе эффективные механизмы учета мнения субъектов Российской Федерации. Решения Совета законодателей, где представлены все регионы Российской Федерации, не воспринимаются ни в Правительстве Российской Федерации, ни в Государственной Думе в качестве документов, которые нужно рассматривать как первоочередные.

Уже не являющаяся исключением практика принятия законов сразу в трех чтениях недопустима. Мало того, что при этом для большинства субъ-

ектов права законодательной инициативы исключается возможность выразить свое отношение к принимаемым законам, но в результате такого "ускоренного" законотворчества существенно страдает качество — принимаются законы, содержащие в принципе не исполнимые конструкции. Ведь некачественный закон влечет за собой правовую неопределенность, а правовая неопределенность влечет за собой нарушение прав и свобод граждан.

Нарушение сроков обсуждения, рассмотрения и принятия законов до сих пор допускается в больших масштабах. Существенным фактором, негативно влияющим на качество законодательства, является доминирование политической целесообразности скорейшего принятия законов над объективно необходимым соблюдением законодательных процедур. Некоторые законы принимаются сразу в трех чтениях. Сложнейший Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ был рассмотрен на всех стадиях законодательного процесса менее чем за три месяца. Дисбаланс между количеством, объемом, скоростью принятия базовых решений и качеством их проработки, особенно в плане исполнения законов, сегодня очевиден.

Ошибки допускаются в определении условий, необходимых для подготовки к вступлению законов в силу, наличия правовых, финансовых, организационных ресурсов, обеспечивающих реальную реализацию законов. Сбалансированность различных уровней нормативно-правового регулирования — неперемное условие эффективности действия федеральных законов.

Наконец, не установлен надлежащий парламентский контроль за деятельностью исполнительных органов власти по подготовке к реализации законов, а также эффективный мониторинг применения этих законов. Следует также предусмотреть механизмы законодательного контроля за принимаемыми Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти нормативными актами, призванными обеспечивать реализацию законодательства. Такой подход позволит "персонифицировать" ответственность органов государственной власти за эффективность законодательного регулирования общественных отношений, качество законодательного обеспечения государственной политики, неисполнение законов. Сегодня назрела необходимость определить государственный орган в системе исполнительной ветви власти, который отвечал бы за организацию работы по своевременному и полному формированию подзаконной базы, контролировал эти процессы и мог оказывать на них активное воздействие. Необходимо вопросы реализации законов и ответственности за их исполнение поднимать в обществе и решать на совершенно другом уровне, на уровне федерального законодателя.

7. Состояние законодательства и хронические недостатки организации законодательной деятельности свидетельствуют о наличии принципиального противоречия между необходимостью системного законодательного обеспечения государственной политики, оперативной и адекватной реакцией законодателя на возникновение проблемных ситуаций и несовершенной методологической и организационно-правовой базой законотворчества. Назрела необходимость перевода на программно-целевую основу

деятельности по мониторингу законодательства и правоприменительной практики на базе специального центра мониторинга права, результатом которой должен стать ежегодный доклад Совета Федерации о состоянии законодательства, и перевода на качественно новую концептуальную основу всей системы законодательного регулирования общественных отношений в Российской Федерации.

Законотворческий процесс должен базироваться на долгосрочной стратегии социально-экономического развития регионов и страны в целом. Между тем обществу не представлены ни среднесрочные, ни долгосрочные стратегии социально-экономического развития. И в последнее время отсутствие такой стратегии наиболее выпукло проявляется как раз в тех сферах законодательства, которые можно назвать системообразующими. Основой законодательства должна быть ясная государственно-правовая политика, правовая стратегия, соответствующая общественно-политическому строю и задачам, стоящим перед государством. При этом при определении этой стратегии акценты должны быть сделаны не на исполнительной власти, а на законодателе — ведущем политике страны.

Принятие мер по подготовке и реализации современной концепции законодательного регулирования общественных отношений, отвечающей требованиям времени, становится одним из приоритетов.

8. В основу такой концепции должны быть положены следующие принципы:

а) предметом концепции должна стать система законодательного регулирования, охватывающая весь "жизненный цикл" закона — от определения необходимости его принятия, его целей до признания закона утратившим силу;

б) система законодательного регулирования должна охватывать все элементы, необходимые для обеспечения качества законодательства и эффективного применения законов. Основными функциональными элементами системы являются: целеполагание, разработка законопроекта, реализация права законодательной инициативы, принятие закона, создание условий для его эффективной реализации, правоприменительная деятельность, контроль и мониторинг действия закона. Необходимым элементом должен быть механизм, обеспечивающий совершенствование всей системы законодательного регулирования, основанный на объективных оценках ее эффективности;

в) основы построения системы, ее организации и функционирования должны устанавливаться на законодательном уровне (и только потом — регламентами органов государственной власти);

г) каждый субъект, участвующий в законодательном регулировании, должен иметь четко очерченную компетенцию, соответствующую его конституционным полномочиям, и нести ответственность за конечный результат своей деятельности.

9. Отечественный опыт имеет в своем активе пример надлежащей организации законодательного регулирования — это бюджетный процесс.

Бюджетным кодексом Российской Федерации установлены общие принципы бюджетного законодательства, организации и функционирования

ния бюджетной системы, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений и правовая основа бюджетного процесса. Инструментами выражения долгосрочных целей и текущей бюджетно-финансовой политики являются бюджетные послания Президента Российской Федерации, концептуальные и программные документы Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации. Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации наделены полномочиями по финансовой экспертизе проектов законов о бюджете, нормативных правовых актов органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет бюджета, или влияющих на формирование и исполнение бюджета, а также по предоставлению информации о результатах исполнения бюджета и результатах контрольных мероприятий.

Полномочия этих органов предусматривают все необходимые виды контроля: предварительный (при подготовке проекта бюджета), текущий (в период исполнения бюджета) и последующий (по завершении финансового года). Немаловажно, что кроме цикла парламентского бюджетного контроля предусмотрена также схема контроля за исполнением бюджета правоохранительными органами. Предпринимаемые меры по переводу бюджетного процесса на трехлетний цикл дают основания и для решения проблемы стабилизации законодательства.

10. При распространении указанного положительного опыта необходимо учитывать ряд проблем, ждущих своего решения. Так, одним из слабых мест системы законодательного регулирования являются определение целей и планирование законопроектной работы.

На высшем уровне политического целеполагания необходимо формировать принципы, основы и базовые ценности государственной политики, которые могут устанавливаться на законодательном уровне. Вопрос о статусе подобных актов требует тщательной проработки.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации формой представления основных направлений внутренней и внешней политики государства является Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, фактически являющееся программно-политическим обращением главы государства к стране. Для реализации этих основных направлений важно, чтобы они подкреплялись концептуальной проработкой и программой конкретных действий на среднесрочную перспективу. Такая программа должна содержать перспективы и планы развития всех сфер жизнедеятельности общества и государства: государственного строительства и развития правовой системы, социально-экономического и культурного развития, национальной безопасности и внешней политики России. Соответствующий документ должен иметь статус государственной программы развития Российской Федерации и при-

ниматься в форме федерального закона либо утверждаться указом Президента Российской Федерации.

Программа должна содержать раздел "Концепция и программа законодательного обеспечения стратегии развития России". По сути, речь идет о реализации идеи принятия государственной программы законопроектных работ, получившей сегодня достаточно широкое распространение.

11. Новые подходы к организации законодательного регулирования необходимо закрепить на законодательном уровне. Прежде всего речь идет о законах, устанавливающих систему нормативных правовых актов, порядок реализации права законодательной инициативы, порядок рассмотрения и принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов. Назрела, наконец, необходимость принятия федеральных законов о Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации и о парламентском контроле.

12. Рассмотрению и принятию законов должна предшествовать стадия оценки законопроекта с точки зрения согласованности его со стратегическими и тактическими задачами правового регулирования общественных отношений. Необходимо устанавливать последовательность принятия законов и их связь с подзаконными актами.

Следует обратить внимание на необходимость исполнения Регламента Правительства Российской Федерации, согласно которому вместе с проектом закона должны представляться проекты (основные положения) подзаконных актов, издаваемых Правительством Российской Федерации. Важно, чтобы при внесении законопроектов Правительством Российской Федерации одновременно представлялась концепция реализации их положений. Целесообразно также разработать правила подготовки и принятия подзаконных актов, систему критериев оценки их соответствия закону. Установить требования к порядку проведения и содержанию экспертизы (экономической, социально-психологической, правовой, юрико-технической, гуманитарной и др.) на всех стадиях законодательного процесса. Законодательно установить обязанность проведения независимой от органов государственной власти общественной экспертизы законопроектов, экспертизы социальных последствий принятия каждого закона.

13. В настоящее время существует настоятельная потребность совершенствования организации работы по подготовке законопроектов. В связи с этим приобретают особую актуальность вопросы систематизации законодательства, формирования понятной и стройной правовой системы. Это — масштабная работа, которая должна быть соответствующим образом организована и осуществляться под началом единого государственного органа. Важнейшим элементом обеспечения качества законодательства должна стать система мер по его кодификации.

На этапе реализации принятых законов крайне важно обеспечить мониторинг правоприменительной практики для оценки эффективности при-

нимаемых законов. Мониторинг законодательства должен дополняться жестким контролем за применением законов органами государственной власти.

14. Необходимым ресурсом реализации указанных предложений является подготовка специалистов в новой предметной области знаний, способных решать задачи программно-целевого подхода в формировании целостной и непротиворечивой системы законодательства. В системе высшего образования необходимо развернуть на уровне государственной программы подготовку таких специалистов.

15. Очевидно, что 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 не должны отставать от реформирования власти исполнительной.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в силу его конституционно-правовой природы и в соответствии с полномочиями, предоставленными ему Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными и федеральными законами, призван играть активную роль как в постановке этих задач, так и в их решении.

ДИНАМИКА РАБОТЫ НАД ДОКЛАДОМ: хронология и факты

Верхняя палата российского парламента в целях совершенствования деятельности Совета Федерации по реализации своих конституционных полномочий в соответствии с пунктом 17 статьи 30 Регламента Совета Федерации осуществляет анализ и прогноз эффективности законодательного процесса и мониторинг правоприменительной практики.

Доклад Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации" — результат общей работы, конструктивного взаимодействия всех комитетов и комиссий Совета Федерации и структурных подразделений его Аппарата. На протяжении года осуществлялась комплексная плановая работа по подготовке положений доклада. Рабочая группа переработала более полутора тысяч страниц аналитических материалов, которые были подготовлены комитетами и комиссиями Совета Федерации по результатам мониторинга российского законодательства, проведенного в течение 2003—2004 годов.

К проекту доклада поступили предложения более чем из 20 субъектов Российской Федерации.

I. Началом работы по осуществлению идеи доклада "О состоянии законодательства в Российской Федерации" является проведение первого мероприятия по мониторингу — **"круглого стола" на тему "Мониторинг правоприменительной практики: реальность и перспективы"**, состоявшегося 3 июля 2002 года, на котором была высказана идея о необходимости осуществления системного подхода к информированию органов государственной власти, гражданского общества о состоянии российского законодательства.

II. Свое дальнейшее развитие идея систематизации и закрепления результатов мониторинга в качестве основы для совершенствования законодательства в Российской Федерации получила на **парламентских слушаниях "Мониторинг правового поля и правоприменительной практики"** (5 декабря 2002 года).

III. Предложение по подготовке доклада "О состоянии законодательства в Российской Федерации" получило более предметные очертания на **I Всероссийской научно-практической конференции "Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение"** (23 июня 2003 года).

При обобщении результатов деятельности по мониторингу правового пространства и правоприменительной практики органов власти Российской Федерации, научных и экспертных сообществ была высказана идея о

возможной подготовке доклада, демонстрирующего состояние законодательства в Российской Федерации — с привлечением к его подготовке представителей общественных организаций, ведущих учебных заведений, научных кругов.

IV. На парламентских слушаниях "Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики в контексте реализации основных решений I Всероссийской научно-практической конференции (23 июня 2003 года)", состоявшихся 16 декабря 2003 года, обсуждались проблемы подготовки комитетами и комиссиями Совета Федерации регулярных докладов о мониторинге законодательства Российской Федерации в части вопросов своего ведения в рамках Плана мероприятий Совета Федерации по реализации программы мониторинга правового пространства и правоприменительной практики.

V. В период осенней сессии 2003 года в Совете Федерации впервые формировался и осуществлялся План мероприятий Совета Федерации по реализации программы мониторинга правового пространства и правоприменительной практики.

24 сентября 2003 года на заседании Совета Федерации он был утвержден *постановлением Совета Федерации № 253-СФ*.

Программа мониторинга Совета Федерации является составной частью Плана основных мероприятий Совета Федерации и включает в себя различные виды систематической, комплексной деятельности Совета Федерации по сбору, анализу и обобщению информации о качестве реализации своих конституционных полномочий, а также о состоянии законодательства, практике его применения с целью выявления их соответствия планируемому результату правового регулирования, ожиданиям участников законодательного процесса, должностных лиц исполнительных, судебных и иных органов и уровней власти, институтов гражданского общества и граждан.

VI. 15 апреля 2004 года состоялся "круглый стол" на тему "О концепции доклада Совета Федерации и Совета законодателей о состоянии законодательства в Российской Федерации".

Все участники "круглого стола" в своих выступлениях активно поддержали идею подготовки ежегодного доклада о состоянии законодательства.

По мнению участников, работа по подготовке доклада, осуществляемая постоянно, в течение всего года могла бы многократно усилить внимание комитетов и комиссий, структурных подразделений, работников Аппарата, экспертных образований при комитетах, комиссиях и палате в целом именно к законодательной составляющей деятельности Совета Федерации.

По итогам "круглого стола" его участники решили обратиться к Председателю Совета Федерации с предложением поддержать идею подготовки доклада, а также издать распоряжение о создании редакционного совета и рабочей группы по подготовке проекта данного документа с целью координации методической и организационной работы.

VII. II Всероссийская научно-практическая конференция "Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики" (20 мая 2004 года) провозгласила идею о необходимости подготовки доклада "О состоянии законодательства в Российской Федерации".

В своем выступлении Председатель Совета Федерации **С.М. Миронов** заявил о необходимости перевода деятельности по мониторингу на новый, более высокий уровень. Существенным элементом такой деятельности, по мнению С.М. Миронова, могла бы стать подготовка — возможно, совместно с Советом законодателей — **ежегодного доклада** Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации".

По результатам работы конференции ее участники в Итоговом документе поддержали инициативу Совета Федерации по подготовке ежегодного доклада Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации" на основе плановой деятельности по реализации программы мониторинга правового пространства и правоприменительной практики (февраль 2005 года).

VIII. 15 июля 2004 года Председателем Совета Федерации издано **распоряжение "О подготовке проекта доклада Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации"**. Данным распоряжением обеспечивалась подготовка доклада, образовывались редакционный совет для координации работы и рабочая группа по подготовке проекта доклада. В состав редакционного совета вошли: руководство Совета Федерации (председатель редакционного совета — С.М. Миронов), председатели комитетов и комиссий Совета Федерации, представители Государственной Думы и законодательных собраний субъектов Российской Федерации, иных органов власти, известные ученые, представители общественных организаций.

IX. 12 октября 2004 года на президиуме Совета законодателей, посвященном мониторингу законов, регулирующих межбюджетные отношения, обсуждался вопрос о состоянии работы по подготовке доклада.

X. Постоянное, систематическое обсуждение проблем мониторинга правового пространства и правоприменительной практики, совершенствования законодательства и законодательного процесса, в том числе и вопросов подготовки доклада "О состоянии законодательства в Российской Фе-

дерации", осуществлялось на заседаниях Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации. На заседаниях комиссии **13 октября** и **27 октября 2004 года** обсуждались организационные вопросы и конкретные проекты структуры и концепции доклада Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации". Заседание 13 октября проходило совместно с членами редакционного совета по подготовке доклада.

XI. 22 декабря 2004 года на заседании Совета палаты заместитель председателя редакционного совета по подготовке доклада "О состоянии законодательства в Российской Федерации" Г.Э. Бурбулис сообщил о работе, проделанной редакционным советом и рабочей группой по подготовке доклада.

XII. 30 декабря 2004 года на встрече Президента Российской Федерации В.В. Путина с Советом палаты Президент был проинформирован о готовности Совета Федерации представить доклад о состоянии законодательства. Он выразил заинтересованность в этой работе. По итогам встречи с Президентом Российской Федерации доклад Совета Федерации 2004 года приобрел конкретизирующий его содержание подзаголовок "Законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики".

XIII. На заседании президиума Совета законодателей **25 января 2005 года**, посвященном повышению роли парламентских ассоциаций и координационных советов в федеральном законотворческом процессе, был высказан ряд принципиальных соображений по совершенствованию концепции и содержания документа.

XIV. 16 февраля 2005 года состоялось заседание Совета палаты, на котором был представлен на обсуждение проект доклада Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации" и принято решение рекомендовать его для представления Председателем Совета Федерации С.М. Мироновым на пленарном заседании и обсуждения документа с участием представителей всех ветвей государственной власти и институтов гражданского общества.

XV. 25 февраля 2005 года на расширенном пленарном заседании Председателем Совета Федерации С.М. Мироновым был представлен доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2004 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации".

XVI. 11 марта 2005 года на заседании Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федера-

ции прошло обсуждение проекта программы реализации постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 11 марта 2005 года № 67-СФ "О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2004 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации". В целях реализации данного постановления комиссией было принято решение об учреждении постоянно действующего семинара по работе над ежегодным докладом. Руководителем семинара назначен Г.Э. Бурбулис.

Представленный в настоящем издании текст доклада Совета Федерации 2004 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" является окончательной редакцией, которая скорректирована с учетом результатов его обсуждения на пленарном заседании палаты. С электронной версией доклада можно ознакомиться на сайте Совета Федерации.

Координаты постоянно действующего семинара по подготовке доклада:

Комиссия Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации:

т. (095) 692-61-23

ф. (095) 692-93-09

e-mail: GEburbulis@council.gov.ru

СОСТАВ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

- Мионов**
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)
- Аксаков**
Валерий Евгеньевич — председатель Московской областной Думы (по согласованию)
- Бекетов**
Владимир Андреевич — председатель Законодательного Собрания Краснодарского края (по согласованию)
- Бушмин**
Евгений Викторович — председатель Комитета Совета Федерации по бюджету
- Вавилов**
Станислав Владимирович — председатель Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам
- Васильев**
Сергей Александрович — председатель Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению
- Вишняков**
Виталий Евгеньевич — первый заместитель председателя Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации
- Головань**
Алексей Иванович — Уполномоченный по правам ребенка в городе Москве (по согласованию)
- Гонтарь**
Юрий Афанасьевич — председатель Государственной Думы Ставропольского края (по согласованию)
- Горбунов**
Геннадий Александрович — председатель Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике

- Гриценко**
Николай Николаевич — ректор Академии труда и социальных отношений
(по согласованию)
- Гришин**
Владимир Сергеевич — председатель Законодательного Собрания Ивановской области
(по согласованию)
- Густов**
Вадим Анатольевич — председатель Комитета Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств
- Дворкович**
Аркадий Владимирович — начальник Экспертного управления Президента Российской Федерации
(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
- Исаков**
Владимир Борисович — вице-президент Торгово-промышленной палаты Российской Федерации
(по согласованию)
- Казаков**
Александр Иванович — председатель Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике
- Кехлеров**
Сабир Гаджиметович — заместитель Генерального прокурора Российской Федерации
(по согласованию)
- Котенков**
Александр Алексеевич — полномочный представитель Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
(по согласованию)
- Крашенинников**
Павел Владимирович — председатель Комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству
(по согласованию)
- Кулаков**
Владимир Федорович — председатель Комиссии Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации

- Кутафин**
Олег Емельянович — ректор Московской государственной юридической академии
(по согласованию)
- Левин**
Николай Иванович — председатель Законодательного Собрания Республики Карелия
(по согласованию)
- Лисицин-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)
- Мамсуров**
Таймураз Дзамбекович — председатель Парламента Республики Северная Осетия — Алания
(по согласованию)
- Маргелов**
Михаил Витальевич — председатель Комитета Совета Федерации по международным делам
- Мезенцев**
Дмитрий Федорович — заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
- Мутко**
Виталий Леонтьевич — председатель Комиссии Совета Федерации по делам молодежи и спорту
- Николаев**
Михаил Ефимович — заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
- Оганян**
Оганес Арменакович — председатель Комитета Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности
- Одинцов**
Михаил Викторович — председатель Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям
- Озеров**
Виктор Алексеевич — председатель Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности
- Олейник**
Геннадий Дмитриевич — председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов
- 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
- Петренко**
Валентина Александровна — председатель Комитета Совета Федерации по социальной политике
- Петрова**
Татьяна Михайловна — председатель Совета Представителей Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея
(по согласованию)
- Плигин**
Владимир Николаевич — председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству
(по согласованию)
- 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
- Рябухин**
Сергей Николаевич — аудитор Счетной палаты Российской Федерации
(по согласованию)
- Слиска**
Любовь Константиновна — Первый заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
(по согласованию)
- Степалин**
Валерий Петрович — судья Верховного Суда Российской Федерации
(по согласованию)
- Стрелов**
Игорь Михайлович — заместитель Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации
(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 Порфирьевич — заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, ответственный секретарь Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей)
- Тулаев**
Николай Петрович — председатель Комиссии Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности
- Усс**
Александр Викторович — председатель Законодательного Собрания Красноярского края (по согласованию)
- Хабриева**
Талия Ярулловна — директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (по согласованию)
- Чернявский**
Валентин Семенович — председатель Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации
- Шарандин**
Юрий Афанасьевич — председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству
- Шохин**
Александр Николаевич — председатель Координационного совета предпринимательских союзов России (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)
- Юргенс**
Игорь Юрьевич — вице-президент Российского союза промышленников и предпринимателей (работодателей) (по согласованию)
- Яцкин**
Андрей Владимирович — полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию)

**СПИСОК
ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОРГАНИЗАЦИЙ И НАУЧНЫХ
УЧРЕЖДЕНИЙ, ОРГАНОВ И ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ, ПРЕДСТАВИВШИХ МАТЕРИАЛЫ
ДЛЯ ПОДГОТОВКИ ДОКЛАДА**

В основу доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2004 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, Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации, Комитета Совета Федерации по социальной политике, Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии, 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, 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.

В подготовке материалов для доклада также приняли участие Аналитическое и Правовое управления Аппарата Совета Федерации.

При подготовке доклада использовались предложения:

Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея, Народного Собрания Республики Дагестан, Законодательного Собрания Республики Карелия, Государственного Собрания Республики Мордовия, Парламента Республики Северная Осетия — Алания, Законодательного Собрания Краснодарского края, Государственной Думы Ставропольского края, Законодательного Собрания Ивановской области, Московской областной Думы, Мурманской областной Думы, Новгородской областной Думы, Новосибирского областного Совета депутатов, Законодательного Собрания Пермской области, Самарской Губернской Думы, Государственной Думы Томской области, Тюменской областной Думы, Московской городской Думы.

Материал для использования в работе над докладом предложили:

Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации.

В докладе нашли отражение предложения:

Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Института государства и права Российской академии наук, Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, Российского союза промышленников и предпринимателей (работодателей), Гуманитарного университета (город Екатеринбург), Академии труда и социальных отношений (город Москва).

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С.М. МИРОНОВА	3
ПОСТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 11 МАРТА 2005 ГОДА № 67-СФ "О ДОКЛАДЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2004 ГОДА "О СОСТОЯНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"	7
ДОКЛАД СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2004 ГОДА "О СОСТОЯНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ". <i>ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ</i>	11
ДИНАМИКА РАБОТЫ НАД ДОКЛАДОМ: ХРОНОЛОГИЯ И ФАКТЫ	163
СОСТАВ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА	168
СПИСОК ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОРГАНИЗАЦИЙ И НАУЧНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ, ОРГАНОВ И ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ, ПРЕДСТАВИВШИХ МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ ДОКЛАДА	173

**ДОКЛАД
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
2004 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

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации