

**ДОКЛАД СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
Федерального Собрания Российской Федерации
2005 года**

**О СОСТОЯНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ
ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ**

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

УДК 342.531
ББК 67.620.61(Рос)
Д63

Д63 Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" / Под общей редакцией С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. — М.: Совет Федерации, 2006. — 256 с.

ISBN 5-98782-019-7

Совет Федерации — палата российского парламента — представляет второй доклад Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации".

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 2005 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации".

В материале "Методология работы над докладом: принципы, методы и этапы" раскрывается концепция и последовательность работы над вторым докладом. В конце издания приводятся сведения о составе редакционного совета, а также об органах, 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.

УДК 342.531
ББК 67.620.61(Рос)

© Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, органы конституционного партнерства, 2006

© Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 2006

ISBN 5-98782-019-7

ПРЕДИСЛОВИЕ

Совет Федерации представляет ежегодный доклад "О состоянии законодательства в Российской Федерации" — доклад 2005 года. В период, прошедший после издания первого доклада, страна динамично развивалась. Развивалось и российское законодательство. Мы вновь пытаемся ответить на основной вопрос: все ли возможное сделано законодателем для того, чтобы замыслы и действия руководства страны, направленные на неуклонное повышение качества жизни каждого человека, всех граждан России, воплощались в жизнь?

В докладе 2005 года более детально проведен мониторинг на различных стадиях законотворческого и правоприменительного процессов, сформулированы новые перспективные направления совершенствования законодательства.

Ежегодный доклад Совета Федерации становится важным политико-правовым документом, позволяющим и законодателю, и правоприменителю увидеть объективные измерения результатов своей работы. В настоящем докладе, как и в докладе 2004 года, сохранены основные подходы к выбору направлений анализа и система критериев оценки законодательной деятельности: состояние российского законодательства оценивается с точки зрения полноты законодательного обеспечения приоритетов государственной политики, определенных Президентом России прежде всего в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации, его качества и действенности. Такая система координат себя оправдала, оказалась востребована обществом и государством.

Устранен существенный пробел первого доклада, и теперь в докладе 2005 года значительное место уделено вопросам законодательства субъектов Российской Федерации. Эта часть доклада почти полностью построена на материалах региональных органов законодательной власти. Обращает на себя внимание, что в них практически не упоминается проблема приведения регионального законодательства в соответствие с федеральными законами, которая еще недавно стояла очень остро. Ее решение переведено из антикризисного в принципиально иной режим — режим постоянного конструктивного сотрудничества, разрешения возникающих вопросов на ранних стадиях законотворчества. Это, конечно, не означает, что проблема системного единства правового поля России снята с повестки дня. Мы еще будем возвращаться к обсуждению данного вопроса на новом уровне.

Естественно, что существенное место в докладе уделено оценке реального влияния сделанных год назад выводов и принятых рекомендаций на организацию законодательного регулирования. Этому посвящена вводная часть доклада. Под этим углом зрения следует воспринимать и документ в целом.

Наметилась устойчивая тенденция своевременного подведения законодательной базы под приоритеты государственной политики, определенные главой государства. Были реализованы идеи усиления роли законодательных собраний, развития институтов гражданского общества. Устойчиво развивается процесс объединения регионов. Начала работу Общественная палата Российской Федерации. Был принят ряд важных законов, направленных на привлечение инвестиций, повышение конкурентоспособности российской экономики. Урегулированы вопросы о концессионных соглашениях, об особых экономических зонах. В бюджете России появился Инвестиционный фонд. Принятые законодательные решения создали хороший задел для решения комплекса вопросов во взаимоотношениях России со странами Содружества Независимых Государств. Этот ряд позитивных результатов может быть продолжен.

В докладе Совета Федерации 2004 года был сделан вывод о том, что большинство существующих проблем порождается недостаточно продуманной организацией всего процесса законодательного регулирования. В настоящем докладе представлены подготовленные по инициативе

Совета Федерации проекты концепций трех важных законов, направленных на совершенствование системы законодательства, законодательного процесса, взаимодействия палат Федерального Собрания между собой и с другими органами федеральной и региональной государственной власти.

Президентом России в 2005 году был провозглашен переход к долгосрочной государственной политике. Ее реализация потребует умения решать комплексные проблемы, использовать межотраслевые, междисциплинарные подходы. В свете этого мы должны иначе посмотреть и на систему законодательства, и на организацию законотворчества. Этому вопросу в докладе также уделено значительное внимание. Одной из главных идей на этом направлении стала необходимость разработки стратегии правового развития России. Но для выхода на эти рубежи нам предстоит освоить программно-целевое планирование законопроектной работы, методы надежного прогнозирования последствий принимаемых решений. Все это потребует иного уровня взаимодействия с исполнительной и судебной властями на всех этапах законодательного регулирования — от замысла до реализации законов. А по существу, потребует признания деятельности по совершенствованию законодательства стратегическим приоритетом государственной политики.

Доклад Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации" действительно стал ежегодным. Совет Федерации выражает надежду, что следующий доклад даст еще более объективную оценку состояния российского законодательства и отразит позиции новых институтов гражданского общества — Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов Российской Федерации. Наше стремление создать систему многосторонней и беспристрастной оценки действующего российского законодательства и на ее основе в условиях партнерства власти и общества выработать меры по его совершенствованию остается неизменным.

Надеюсь, что представленный доклад найдет новых читателей, в том числе среди молодого поколения граждан России, которому в ближайшей исторической перспективе предстоит определять будущее страны и развивать российское законодательство.

**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 2005 года
"О состоянии законодательства
в Российской Федерации"**

Заслушав представленный Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" (далее — доклад 2005 года), а также выступления принявших участие в обсуждении положений доклада Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина, Председателя Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашина, Министра юстиции Российской Федерации Ю.Я. Чайки, секретаря Общественной палаты Российской Федерации Е.П. Велихова, заместителя Генерального прокурора Российской Федерации В.И. Колесникова, председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В.Н. Плигина, председателя Государственной Думы Ставропольского края, председателя комиссии Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей) по мониторингу законодательства и правоприменительной практики Ю.А. Гонтаря, секретаря Пленума, судьи Верховного Суда Российской Федерации В.В. Демидова, директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Т.Я. Хабриевой, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, обобщив предложения комитетов и комиссий палаты, а также предложения, высказанные в ходе обсуждения доклада 2005 года, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации отмечает следующее.

Обсуждение на заседании Совета Федерации ежегодного доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации" является эффективной формой, обеспечивающей свободное профессиональное выражение позиций органов государственной власти, государственных органов, представителей научно-го сообщества, общественности о стратегии правового развития России.

Конституционное партнерство Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с Президентом Российской Федерации, Государственной Думой Федерального Собрания 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, органами государственной власти субъектов Российской Федерации успешно развивается.

Анализ федерального законодотворческого процесса в 2005 году показал, что существенно возросла роль всех субъектов права законодательной инициативы. Качественно улучшилась работа региональных законодателей.

Доклад 2005 года, как и аналогичный доклад 2004 года, обобщает результаты деятельности по мониторингу законодательного обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации, осуществляемому в соответствии с Программой действий Сове-

та Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по реализации посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Доклад 2005 года развивает основные выводы и рекомендации доклада 2004 года. В нем предпринята попытка переосмыслить концептуальные подходы к законодательному обеспечению основных направлений внутренней и внешней политики государства, созданию эффективного механизма формирования правовой системы. Все это позволяет сделать вывод о необходимости выработки стратегии правового развития России.

Такой подход позволил в докладе 2005 года:

выработать системный подход к законодательному обеспечению важнейших сфер государственной политики, в том числе приоритетных национальных проектов;

обосновать необходимость признания самостоятельным приоритетом государственной политики совершенствование законодательной деятельности;

подтвердить еще раз необходимость проведения мониторинга законодательства и правоприменительной практики как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов Российской Федерации и создания общероссийского центра мониторинга права;

представить для обсуждения концепции проектов федеральных законов о Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации, о нормативных правовых актах, о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов;

определиться с необходимостью новых программно-целевых подходов к формам деятельности всех органов государственной власти;

обобщить результаты деятельности субъектов Российской Федерации по законодательному обеспечению основных направлений государственной политики, реализация которых в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

предложить в рамках мониторинга законодательства и правоприменительной практики модель "досье закона" как форму систематизации информации о законе и практике его применения.

Учитывая вышеизложенное, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации **постановляет:**

1. Одобрить основные положения доклада 2005 года.

2. Считать, что доклад 2005 года констатирует состояние законодательного обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и определяет перспективы совершенствования законодательства и правоприменительной практики в соответствующих сферах общественных отношений.

3. Представить доклад 2005 года Президенту Российской Федерации.

4. Направить доклад 2005 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Администрацию Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Секретариат Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств и Секретариат Бюро Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества, Секретариат Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, Общественную палату Российской Федерации, библиотеки Российской академии наук и вузов страны.

5. Представить доклад 2005 года на обсуждение ежегодной Всероссийской научно-практической конференции "Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики".

6. Рекомендовать президиуму Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей) инициировать

на одном из ближайших заседаний указанного Совета обсуждение основных положений доклада 2005 года.

7. Поддержать инициативы:

Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике, Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления, Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации, Комитета Совета Федерации по международным делам, подготовивших в 2005 году доклады о состоянии законодательства по вопросам их ведения;

законодательных (представительных) органов государственной власти Архангельской, Новгородской, Пензенской, Самарской, Тверской областей по подготовке докладов о состоянии регионального законодательства.

8. Органам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Совет Федерации), членам Совета Федерации в своей деятельности по реализации положений доклада 2005 года учитывать предложения палаты, изложенные в постановлении 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".

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

провести в целях повышения качества законодательного обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики государства обсуждение доклада 2005 года 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 2005 года при осуществлении своей деятельности по мониторингу и реализации конституционных полномочий палаты.

10. Рекомендовать членам Совета Федерации в рамках осуществления межпарламентского, международного сотрудничества использовать доклад 2005 года для освещения деятельности Федерального Собрания Российской Федерации по законодательному обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина.

11. 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 ежегодного доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации", и внести их на рассмотрение палаты.

12. Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации:

обеспечить совместно с Комиссией Совета Федерации по информационной политике разработку программы информационного сопровождения ежегодного доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации" в общероссийских и региональных средствах массовой информации, его размещение на официальном Интернет-сайте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

проработать вопрос об организации взаимодействия Совета Федерации и Общественной палаты Российской Федерации;

доработать совместно с Аппаратом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации методические рекомендации по подготовке ежегодного доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации";

осуществлять координацию деятельности комитетов и комиссий Совета Федерации по подготовке доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации".

13. Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

разработать порядок проведения в Совете Федерации экспертизы законопроектов, федеральных конституционных законов и федеральных законов, предусматривающий анализ политико-правовых, социально-экономических, международных, криминологических и иных последствий их принятия;

создать рабочую группу для разработки в 2006 году в порядке реализации права законодательной инициативы Совета Федерации проектов федеральных законов о Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации, о нормативных правовых актах, о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов, предусмотрев включение в ее состав представителей Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации, Комиссии Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности в соответствии с вопросами их ведения.

14. Предусмотреть в качестве одной из основных целей доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" выработку подходов к системному законодательному обеспечению решения общенациональных проблем.

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

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

**Председатель
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации**

С.М. МИРОНОВ

Москва
8 февраля 2006 года
№ 36-СФ

ДОКЛАД
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации
2005 года

О СОСТОЯНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ
ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВОДНАЯ ЧАСТЬ	16
-------------------------	----

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

СТРАТЕГИЯ ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МЕТОДОЛОГИЯ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

Глава 1. Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию как конституционно-правовая основа законотворчества	
Введение	21
§ 1. Приоритеты Послания Президента Российской Федерации 2005 года Федеральному Собранию Российской Федерации	21
§ 2. Президентские национальные проекты в системе стратегических задач внутренней и внешней политики	23
§ 3. Гуманитарно-правовая стратегия развития России — основа формирования базовых направлений государственной политики	27
Заключение	28
Глава 2. Новые методы реализации стратегии правового развития России в деятельности органов государственной власти	
Введение	29
§ 1. Программно-целевой подход в организации деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации (Совета Федерации и Государственной Думы)	29
§ 2. Программно-целевой подход в организации деятельности органов власти субъектов Российской Федерации	32
§ 3. Программно-целевой подход в деятельности Правительства Российской Федерации	32
§ 4. Органы судебной власти в стратегии правового развития России	34
Заключение	35

ЧАСТЬ ВТОРАЯ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Глава 1. Стратегия развития государства, институтов гражданского общества и обеспечение политических прав граждан	
Введение	37

§ 1. Укрепление федерализма: реформирование государственно-территориального устройства Российской Федерации, разграничение полномочий между уровнями публичной власти и создание условий для социально-экономического развития регионов	37
§ 2. О состоянии законодательства в сфере местного самоуправления	42
§ 3. Повышение эффективности системы правосудия	45
§ 4. Совершенствование организации и деятельности органов государственной власти	49
§ 5. Укрепление политической системы и формирование институтов гражданского общества	54
§ 6. Законодательное обеспечение информационного развития России	57
Заключение	58

Глава 2. Стратегия социального развития России, обеспечение прав человека и гражданина в социально-культурной сфере

Введение	59
§ 1. Право на достойную оплату труда.	60
§ 2. Право на нормальные условия и охрану труда.	62
§ 3. Право на пенсионное обеспечение	64
§ 4. Право на социальное обеспечение и социальное обслуживание	67
§ 5. Право на жилище.	72
§ 6. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	75
§ 7. Право на укрепление здоровья, занятия физической культурой и спортом	77
§ 8. Право на благоприятную окружающую среду	78
§ 9. Право на образование	79
§ 10. Право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям	82
§ 11. Право на интеллектуальную собственность, научное и техническое творчество	83
Заключение	87

Глава 3. Стратегия экономического развития, обеспечение прав человека и гражданина в экономической сфере

Введение	87
§ 1. Экономический рост и законодательное обеспечение инвестиционной стратегии	88
§ 2. Совершенствование российского корпоративного законодательства	92
§ 3. Развитие бюджетного федерализма	95
§ 4. Развитие бюджетного и налогового законодательства	98

§ 5. Новый этап реализации транспортной стратегии	103
§ 6. Создание эффективной системы использования природных ресурсов	106
§ 7. Законодательное обеспечение развития агропромышленного комплекса и земельных отношений	109
§ 8. Государственный финансовый контроль в обеспечении прав и свобод человека и гражданина	113
Заключение	116
Глава 4. Стратегия национальной безопасности, защита личных прав человека и гражданина	
Введение	117
§ 1. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина — смысл и содержание стратегии национальной безопасности	118
§ 2. Модернизация армии: правовые аспекты	120
§ 3. Обеспечение безопасности границ Российской Федерации	124
Заключение	128
Глава 5. Стратегия внешней политики: создание условий для решения внутренних проблем, укрепления гарантий прав человека и гражданина	
Введение	128
§ 1. Договорно-правовое обеспечение синхронизации темпов и реформаторских процессов в России и государствах — участниках Содружества Независимых Государств	129
§ 2. Законодательство по вопросам обеспечения прав соотечественников за рубежом: состояние и пути совершенствования	133
§ 3. Законодательное обеспечение стратегии иммиграционной политики, направленной на приток квалифицированных трудовых ресурсов.	135
§ 4. Политико-правовое обеспечение внешнеполитических целей Российской Федерации	136
Заключение	140
Глава 6. Опыт анализа перспектив системного законодательного урегулирования комплексных общенациональных проблем	140
§ 1. Решение острейших демографических проблем	140
§ 2. Государственная молодежная политика	145
§ 3. Задачи экономического развития районов Севера и Арктики	147
§ 4. Морская политика Российской Федерации	151

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ
**ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В СВЕТЕ СТРАТЕГИИ
ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ**

**Глава 1. Роль субъектов Российской Федерации в совершенствовании
федерального законодательства**

- § 1. Осуществление законодательными (представительными)
органами государственной власти субъектов Российской Федерации
права законодательной инициативы 157
- § 2. Совершенствование процедур согласования с субъектами
Российской Федерации проектов нормативных правовых актов
по предметам совместного ведения. 168
- § 3. Деятельность Совета по взаимодействию Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными
(представительными) органами государственной власти субъектов
Российской Федерации (Совета законодателей) в 2005 году. 170

**Глава 2. Законодательное обеспечение государственной политики в субъектах
Российской Федерации 173**

- § 1. Законодательное регулирование вопросов организации
системы органов государственной власти субъектов
Российской Федерации 173
- § 2. Законодательство о выборах и референдумах 177
- § 3. Законодательство в сфере миграционной политики. 181
- § 4. Законодательное регулирование межбюджетных трансфертов 183
- § 5. Особенности регулирования вопросов местного
самоуправления 184

ЧАСТЬ ЧЕТВЕРТАЯ
**РЕЗУЛЬТАТЫ И ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**Глава 1. Основные итоги и перспективы законодательной и правоприменительной
деятельности**

- § 1. Реализация целей и задач законодательного обеспечения
государственной политики в 2005 году 191
- § 2. Направления деятельности органов государственной власти
по совершенствованию законодательства и повышению эффективности
правоприменительной практики 207
- § 3. Международно-правовые обязательства и законодательный процесс
в Российской Федерации. 208

Глава 2. **Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: итоги и перспективы**

Введение	212
§ 1. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики в деятельности органов государственной власти	212
§ 2. Перспективы развития системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики	217
§ 3. Досье закона: организационно-информационное обеспечение мониторинга	222
Заключение	225

ЧАСТЬ ПЯТАЯ

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА — СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПРИОРИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

§ 1. Совершенствование законодательства как процесс конституционного партнерства	227
§ 2. Выводы по итогам работы над докладом "О состоянии законодательства в Российской Федерации"	229
§ 3. Рекомендации по стратегии правового развития Российской Федерации	230
§ 4. Правовое обеспечение процесса совершенствования законодательства	233
Проект концепции федерального закона о Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации	234
Проект концепции федерального закона о нормативных правовых актах	236
Проект концепции федерального закона о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов	239
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	243

ВВОДНАЯ ЧАСТЬ

Представляя очередной доклад о состоянии российского законодательства, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Совет Федерации) считает важной задачей уяснение практической значимости первого доклада, представленного обществу в 2005 году¹. Этот документ открыл в истории российского парламентаризма новую страницу.

Вопросы реализации итоговых положений доклада Совета Федерации 2004 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" (далее — доклад 2004 года) были рассмотрены на пленарном заседании Совета Федерации 21 сентября 2005 года. Выступая с докладом, Председатель Совета Федерации С.М. Миронов обозначил ряд принципиальных приоритетов при анализе итогов 2005 года:

качество законов, целостность законодательного регулирования и непротиворечивость законов, принимаемых для обеспечения новых механизмов реализации социальной стратегии Президента Российской Федерации;

ответственность власти, анализ правовых процедур, обеспечивающих ответственность за качество принимаемых законов и их применение;

системность деятельности государственных органов, комплексная реализация человекоформирующих, общенациональных проектов в области здравоохранения, образования, жилищного строительства и развития ипотеки, развития АПК на программно-целевой основе в единстве правового, кадрового, финансового, организационного обеспечения и эффективного правоприменения;

контроль за процессами выработки и реализации политико-правовых решений, совершенствование системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики как действенной формы конституционного партнерства государственных органов и социального партнерства власти и общества.

Уже в процессе работы над первым докладом стало очевидно, что будет весьма сложно создать документ, в котором одновременно были бы представлены и концептуально-стратегические основания формирования и реализации государственной политики, и инструментальные, конкретно-методические элементы, позволяющие объективно оценивать состояние и перспективы развития отдельных сфер федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

Результаты работы органов власти за 2005 "парламентский год" свидетельствуют о том, что выводы и рекомендации, сформулированные в докладе Совета Федерации 2004 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации", в целом сохраняют свою актуальность и требуют более внимательного отношения к ним как со стороны палаты, так и, возможно, со стороны других заинтересованных участников законодательной деятельности.

Необходимость подготовки доклада о состоянии законодательства в Российской Федерации как своего рода "содержательного отчета" законодательной власти не вызывала и не вызывает сомнений.

Доклад Совета Федерации как реальный шаг на пути повышения открытости власти и ее отчетности гражданскому обществу получил серьезный общественный резонанс. Информацию о его обнародовании разместили все ведущие федеральные общественно-политические СМИ, в том числе и электронные. Он размещен на официальных сайтах Совета Федерации, был издан общим тиражом свыше 3 тыс. экземпляров, разослан в 252 адреса по всей России, в библиотеки, ведущие вузы, в органы государственной власти всех уровней (в отзывах, поступивших в ответ на его рассылку, высказывалось сожаление о недостаточном тираже печатного издания доклада)². Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронов представил доклад 2004 года Президенту Российской Федерации В.В. Путину.

¹ С докладом Совета Федерации 2004 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" можно ознакомиться на официальном сайте Совета Федерации.

² Из предложений к докладу председателя Законодательного Собрания Республики Карелия Н.И. Левина от 19 октября 2005 года № 01-10/1.

На первый доклад были получены отзывы органов власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, ведущих российских институтов, бизнес-сообщества — всего примерно от 150 адресатов.

Особую ценность для Совета Федерации представляют именно критические отзывы на доклад 2004 года³.

Одна из задач настоящего доклада — это учет и консолидация мнений о качестве законодательства органов конституционного партнерства, органов власти всех уровней и институтов гражданского общества⁴.

Именно такой многосторонний, разноуровневый вневедомственный мониторинг законодательства позволяет создать "площадки открытого взаимодействия" органов власти различных ветвей и уровней, "каналы обратной связи" общества и государства, сформировать у россиян объективное представление о власти, законах, их полезности, доступности для понимания, уяснить реальные возможности для каждого гражданина адекватно пользоваться законами.

Первый доклад Совета Федерации состоялся как политико-правовое событие. Его подготовка дала импульс к осмыслению как собственной деятельности Совета Федерации, так и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В 2005 году выразили намерение подготовить первые доклады об итогах собственной правовой деятельности и состоянии регионального законодательства законодательные (представительные) органы государственной власти Архангельской, Новгородской, Пензенской, Самарской, Тверской областей⁵.

В отзывах и предложениях субъектов Российской Федерации отмечается высокая степень совпадения федеральных и региональных проблем: и в сфере принятия политико-правовых решений, и в сфере взаимодействия различных ветвей власти, и в сфере координации деятельности при реализации государственной политики.

Совет Федерации с удовлетворением отмечает расширение сфер и форм сотрудничества в деятельности по оценке законодательства Российской Федерации и уверен в возможности его дальнейшего совершенствования, поскольку важнейшей задачей законодателя является своевременное реагирование на потребности общественного развития. Решение этой задачи требует расширения спектра мнений о законодательстве и практике его применения. Только такой подход позволит донести до законодателя мнение каждого человека, каждого общественного объединения, каждого правоприменителя. Именно это станет предпосылкой создания истинно гуманитарного законодательства, когда во главу угла будут поставлены интересы конкретной личности.

Работа над вторым докладом показала, что в механизме выработки и реализации государственной политики, управления делами государства на данном этапе используется лишь один элемент стратегического целеполагания — ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Поэтому Совет Федерации обращается именно к Посланию Президента Российской Федерации как конституционно-правовому основанию формирования стратегии правового развития Российской Федерации.

Остаются несовершенными процедуры выработки и планирования мер по реализации основных направлений внутренней и внешней политики. Распределение бюджетных средств не в полной мере согласуется с определяемыми приоритетными направлениями государственной политики. Отсутствует четкое понимание необходимого объема законодательного обеспечения приоритетных направлений государственной политики. Контроль над результатами реализации государственной политики малодоступен парламенту и гражданскому обществу.

³ Это предложения и замечания к докладу Минздравсоцразвития России от 28 октября 2005 года № 5211-пр; губернатора Брянской области от 6 октября 2005 года № 1-5497и; полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе от 22 октября 2005 года № А51-5931; Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 17 декабря 2005 года № ВЛ 33698-28.

⁴ Структурно-концептуальные предложения содержались в материалах полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе от 22 октября 2005 года № А51-5931; губернатора Брянской области от 6 октября 2005 года № 1-5497и, а также письмо от 7 октября 2005 года № 1-6592и; Законодательного Собрания Краснодарского края от 29 декабря 2005 года № 4/67.

⁵ Из предложений к докладу председателя Архангельского областного Собрания депутатов В.С. Фортыхина от 31 октября 2005 года № 01-06/70; председателя Законодательного Собрания Тверской области М.Ж. Хасанинова от 7 октября 2005 года № 89/860; председателя Самарской Губернской Думы В.Ф. Сазонова от 22 ноября 2005 года № 1-02/3324; председателя Законодательного Собрания Пензенской области В.А. Черушова от 2 ноября 2005 года № 1.5-2301 и др.

Доклад 2004 года со всей очевидностью выявил слабое звено в механизме управления делами государства — это реализация политико-правовых решений как на этапе их законодательного оформления, так и в процессе обеспечения исполнения. Такой вывод позволил предположить необходимость включения в государственное управление системы мониторинга как инструмента повышения обоснованности принятия решений и эффективности их реализации. Эта идея уже реализуется: в системе органов юстиции создается специальная структура, кроме того, мониторинг заявлен в качестве важнейшей составляющей реализации национальных проектов.

По прошествии года с момента выпуска первого доклада Совет Федерации вынужден констатировать, что, несмотря на всеобщую поддержку предложений, высказанных в докладе 2004 года, многие выводы и рекомендации не утратили своей актуальности и механизмы выработки, законодательного обеспечения, реализации государственной политики могут быть существенно усовершенствованы. Не все выводы и рекомендации первого доклада удалось воплотить в жизнь, однако четкая постановка на официальном уровне проблем развития законодательства и определение путей их преодоления позволит выделить приоритетные вопросы и выработать конкретные меры по их решению.

Доклад Совета Федерации как парламентский документ может и должен выступать развернутой обобщающей формой ежегодного информирования общества о результатах работы власти в целом⁶. При этом обнародование доклада перед очередным посланием Президента Российской Федерации позволит подвести общие итоги работы и поставить задачи на очередной год с учетом установленной обратной связи общество — государство.

Доклад "О состоянии законодательства в Российской Федерации" органично дополняет формирующуюся сегодня систему среднесрочного и долгосрочного планирования основных направлений развития государства, выступая правовым основанием их своевременной корректировки.

Сегодня создание федеральной программы законодательной деятельности на среднесрочную и долгосрочную перспективу становится реально выполнимой задачей. Принятие этой программы позволит перевести законотворческую работу из режима форсированного принятия законов в программный процесс, предполагающий четкое представление о том, какие изменения в законодательстве необходимы в среднесрочной перспективе. Однако представляется, что для реализации этого предложения совершенствование законодательства и законодательной деятельности должно стать самостоятельным приоритетом государственной политики. В этой связи одной из ключевых идей настоящего доклада, основой стратегии правового развития России становится признание в качестве нового приоритета государственной политики совершенствования законодательства. Особую актуальность приобретает необходимость регламентации федерального законодательного процесса на законодательном уровне.

Этот вывод основывается на анализе законодательства, принятого за 2004 и 2005 годы. Несмотря на интенсивность законодательной деятельности, цели, которые планировалось достичь в реальном социально-экономическом жизненном пространстве, не достигаются в полной мере. Качество законов, оцениваемое по объективным критериям, остается далеким от совершенства.

Очередной доклад "О состоянии законодательства в Российской Федерации" практически вышел за рамки собственно Совета Федерации. Очевидной стала необходимость в участии в его создании всех заинтересованных участников законодательного процесса и институтов гражданского общества. Так, в процессе работы над докладом комитетами и комиссиями Совета Федерации были подготовлены собственные доклады о состоянии законодательства по определенным направлениям государственной политики⁷.

Представляя доклад по итогам 2005 "парламентского года", напомним некоторые инициативные основания нашей деятельности.

⁶ Доклад Совета Федерации должен корреспондироваться со сводным докладом Правительства Российской Федерации, докладом Генерального прокурора Российской Федерации, докладами уполномоченных по правам человека и ведомственными докладами.

⁷ Комитет Совета Федерации по правовым и судебным вопросам подготовил доклад "Повышение эффективности системы правосудия Российской Федерации", Комитет Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике — доклад "Укрепление федерализма: законодательство в сфере реформирования государственно-территориального устройства и разграничения полномочий между уровнями публичной власти, а также формирование стратегии социально-экономического развития регионов", Комитет Совета Федерации по вопросам местного самоуправления — доклад "О состоянии правоприменительной практики в сфере определения границ муниципальных образований", Комиссия Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации — доклад "О состоянии законодательства, регламентирующего деятельность Счетной палаты Российской Федерации", Комитет Совета Федерации по международным делам — доклад по вопросам ведения комитета и др.

Доклад "О состоянии законодательства в Российской Федерации" подготовлен в соответствии с решением Совета Федерации и является формой представления результатов мониторинга системы законодательного регулирования общественных отношений.

Совет Федерации готовит 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 и другими участниками законодательной деятельности в реализации своих полномочий по законодательному регулированию важнейших сфер жизнедеятельности государства.

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

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 основы деятельности и статус 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";

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 мировоззрение", состоявшихся в 2003—2005 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 власти⁸.

В докладе:

оцениваются результаты и итоги законодательной деятельности и правоприменительной практики в 2005 году;

развивается опыт 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;

предлагаются рекомендации по совершенствованию организации законотворчества и законодательной деятельности, а также правоприменительной практики.

⁸ Это:

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 специальные доклады;

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.

Докладом развивается традиция представления ежегодных докладов Совета Федерации о состоянии законодательства в Российской Федерации, отрабатываются организационно-концептуально-методологические и методические основы их подготовки.

Доклад имеет вводную часть, в которой анализируется его практическая значимость.

Первая часть доклада посвящена осмыслению стратегии правового развития России и конституционно-правовых основ законодательной деятельности.

Во второй части раскрываются вопросы законодательного обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики государства за 2005 "парламентский год". По сравнению с докладом 2004 года она обогатилась самостоятельной главой, в которой анализируется опыт интегрального правового обеспечения межотраслевых сфер государственной политики.

Третья часть является новеллой доклада. Это попытка ввести в доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации самостоятельную часть о законодательстве субъектов Российской Федерации, раскрывающую наиболее острые и проблемные вопросы формирования регионального законодательства⁹.

Констатация факта недостаточности правовых средств совершенствования законодательства привела к необходимости рассмотрения в самостоятельной, четвертой части доклада системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики как универсального правового инструмента повышения эффективности принятия государственно-правовых решений.

В развитие идеи о необходимости понимания значимости законодательной деятельности как приоритета государственной политики итоговые положения доклада составили самостоятельную часть, пятую, включающую концептуальные положения о совершенствовании законодательства как формы конституционного партнерства, выводы и рекомендации, а также концепции проектов трех системообразующих федеральных законов: о Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации, о нормативных правовых актах в Российской Федерации, о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов.

В целом настоящий доклад сохранил смысловую преемственность с докладом 2004 года, в нем так же, как и в предыдущем докладе, сделана попытка осуществить анализ законодательного обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики государства¹⁰.

⁹ Предложения о включении в доклад самостоятельной части о законодательстве субъектов Российской Федерации поступили от Алтайского краевого Совета народных депутатов от 2 ноября 2005 года № 2904/01-09 и других органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

¹⁰ С предложением сохранить концепцию доклада выступили Алтайский краевой Совет народных депутатов от 2 ноября 2005 года № 2904/01-09; Архангельское областное Собрание депутатов от 31 октября 2005 года № 01-06/70; администрация Президента Чувашской Республики от 1 ноября 2005 года № 12/03-4670 и др.

Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное **правовое** государство с республиканской формой правления.

*(Часть 1 статьи 1 Конституции
Российской Федерации)*

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

СТРАТЕГИЯ ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МЕТОДОЛОГИЯ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

Глава 1

ПОСЛАНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОМУ СОБРАНИЮ КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

ВВЕДЕНИЕ

Первая часть доклада отражает современное состояние механизмов формирования стратегии правового развития Российской Федерации, перспективы совершенствования законодательства, которое призвано обеспечивать ее реализацию, а также новые подходы к достижению целей развития страны, определяемых в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.

Необходимость дальнейшего осмысления посланий как предусмотренных Конституцией Российской Федерации, формирующих стратегию развития России, а также совершенствования механизмов реализации государственной политики обусловила включение в доклад данной главы. В настоящей главе рассматривается правовая природа института ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, в ней анализируются структура и содержание Послания 2005 года. Значительное внимание уделяется новой форме реализации стратегии правового развития страны — президентским национальным проектам.

Законодательство Российской Федерации формируется на основе норм Конституции Российской Федерации и с учетом ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики. Гуманитарно-правовая стратегия Российской Федерации, выраженная в Конституции Российской Федерации, предопределяет смысл деятельности органов власти в Российской Федерации, поэтому в настоящей главе сохранен самостоятельный параграф о гуманитарно-правовой стратегии.

§ 1. Приоритеты Послания Президента Российской Федерации 2005 года Федеральному Собранию Российской Федерации

Послание Президента Российской Федерации 2005 года о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики (далее — Послание Федеральному Собранию 2005 года) и Бюджетное послание Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 год (далее — Бюджетное послание) являются актами, определяющими стратегию развития страны и программу деятельности органов государственной власти всех уровней.

Особенностью Послания Федеральному Собранию 2005 года является выстроенная в нем система целеполагания и последовавшие за оглашением Послания действия по его реализации.

Ключевым в Послании Федеральному Собранию 2005 года стало четкое позиционирование преемственности государственной стратегии России в форме основных направлений внутренней

и внешней политики, заявленных в Послании Федеральному Собранию 2004 года. В то же время в Послании Федеральному Собранию 2005 года впервые четко были выделены три укрупненных направления государственной стратегии: меры по развитию государства; меры по укреплению законности и развитию политической системы, повышению эффективности правосудия; меры по развитию личности и гражданского общества в целом.

Таким образом, Послание Федеральному Собранию 2005 года расширяет спектр внимания власти к сферам общественной жизни, разворачивая перед обществом практически все направления государственной политики.

Послание Федеральному Собранию 2005 года определило несколько принципиальных моментов.

Во-первых, Президент В.В. Путин озвучил свое видение политико-мировоззренческой идеологии развития России, определив ее вектор — гуманитарно-правовые ценности (стратегия), ориентированные на европейское сообщество, что не означает отказ от сотрудничества на восточном и юго-восточном направлениях.

Во-вторых, провозглашена преемственность президентских посланий и высказано намерение последовательно развивать их положения и в Бюджетном послании, и в других документах.

Другой новеллой системы целеполагания российской государственной политики стало сопровождение Послания Федеральному Собранию 2005 года так называемым перечнем поручений. В этом перечне Президент предложил конкретным органам государственной власти обратить особое внимание на отдельные положения Послания. В перечень вошли тактические задачи, которые следует рассматривать как неотложные. Вместе с тем за рамками указанного перечня, то есть без конкретизации, остались весьма сложные стратегические направления государственной политики, такие как развитие федерализма, повышение эффективности работы таможенных органов, создание эффективной правовой и политической системы, повышение уровня законности в стране, обеспечение прав соотечественников за рубежом, совершенствование статуса и укрепление политических партий в части обеспечения доступа к СМИ всем парламентским фракциям, создание гарантий деятельности политических партий в парламенте и другие направления, которые носят комплексный характер и могут быть реализованы только в результате консолидированной работы всех органов конституционного партнерства.

Полезность издания подобного документа обсуждалась в качестве предложения в докладе Совета Федерации 2004 года. При обсуждении Послания Федеральному Собранию 2005 года в палатах Федерального Собрания работа по поручениям Президента Российской Федерации была принята во внимание. Его появление было ожидаемо, что позволило в кратчайшие сроки обсудить Послание Федеральному Собранию 2005 года и принять постановления палат, направленные на его реализацию.

В результате работы с Посланием Федеральному Собранию 2005 года были приняты постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 25 мая 2005 года № 161-СФ "О Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год и программе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по его реализации" и постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25 мая 2005 года № 1895-IV ГД "Об образовании рабочих групп Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2005 года".

Объективная инертность государственного механизма не позволила уже в 2005 году представить обществу консолидированные предложения Федерального Собрания о мерах по реализации основных положений внутренней и внешней политики.

Другим аспектом конституционного партнерства является повышение эффективности взаимодействия палат Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации по вопросу выработки мер по реализации очередного послания. Названные органы государственной власти России обладают высокой степенью независимости, причем в законодательстве Российской Федерации не предусмотрены процедуры такого взаимодействия. Между тем и Президент Российской Федерации, и Федеральное Собрание, и Правительство Российской Федерации, а также Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации функционируют в системе конституционного партнерства, которая обеспечивает согласованность действий органов власти в вопросах госу-

дарственной политики. Представляется, что Правительству Российской Федерации надлежит корректировать планы собственной деятельности с учетом приоритетов очередного послания. Причем параметры деятельности должны концептуально определяться и форматом поручений Президента Российской Федерации, и целевыми стратегическими установками, определяемыми в его посланиях.

Весьма полезной представляется новая форма работы Правительства Российской Федерации с Посланием. Так, впервые важнейшие вопросы деятельности исполнительной власти стали предметом комплексного обсуждения на заседании Правительства Российской Федерации 22 декабря 2005 года, когда Министерство экономического развития и торговли представило предварительные итоги реализации Послания Федеральному Собранию 2005 года.

Среди "новых" направлений государственной политики, не перешедших из Послания Федеральному Собранию 2004 года, в Послании Федеральному Собранию 2005 года были заявлены: международная поддержка в обеспечении прав соотечественников за рубежом; обеспечение права граждан на объективную информацию; создание гарантий деятельности политических партий в парламенте, в том числе обеспечение доступа к СМИ всем парламентским фракциям; законодательное утверждение процедуры парламентских расследований; выработка осмысленной стратегии иммиграционной политики; повышение заработной платы учителей, врачей, работников культуры, науки и военнослужащих; формирование финансовых решений и механизмов, которые способны мотивировать к достижению эффективных результатов организации социальной сферы; создание условий для активного привлечения инвестиций из других (помимо государственных) источников в здравоохранение, образование, науку и культуру; формирование нравственных и культурных ценностей, уважения к таким непреложным и непреходящим ценностям, как дружба, взаимовыручка, доверие, товарищество и надежность.

В качестве "переходящих" стратегических направлений остаются: в рамках государственного строительства — укрепление федерации, в том числе через укрупнение субъектов Российской Федерации, создание эффективной правовой и политической системы, повышение эффективности правосудия, укрепление правопорядка; в рамках административной и бюджетной реформ — повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление качественных публичных услуг населению, проведение активной политики либерализации предпринимательского пространства, повышение эффективности работы налоговых и таможенных органов; в рамках обеспечения опережающих другие страны темпов роста — стимулирование масштабного притока частных, в том числе иностранных, инвестиций; в рамках обеспечения безопасности личности и государства — укрепление системы безопасности, повышение безопасности границ и создание благоприятных внешних условий для решения внутренних российских проблем; в рамках расширения международного сотрудничества — эффективное партнерство со всеми странами в решении глобальных проблем; в рамках преодоления демографического спада — повышение престижа материнства и отцовства, создание условий, благоприятствующих рождению и воспитанию детей, снижение смертности в результате дорожно-транспортных происшествий; в рамках модернизации здравоохранения — обеспечение доступности и высокого качества медицинской помощи, возрождение профилактики заболеваний как традиции российской медицинской школы, формирование здорового образа жизни.

§ 2. Президентские национальные проекты в системе стратегических задач внутренней и внешней политики

Конструктивно-новаторским в российской политической практике следует считать формулирование Президентом Российской Федерации четырех национальных проектов: современное здравоохранение, качественное образование, доступное жилье, эффективное сельское хозяйство.

Президент Российской Федерации определил национальные проекты как "новые механизмы решения государственных задач". Открывая встречу с членами Правительства Российской Федерации, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета 5 сентября 2005 года, В.В. Путин, впервые собрав в таком составе руководителей страны и регионов, подчеркнул, что проблемы, о которых идет речь, поднимались в посланиях 2004 и 2005 годов, где говорилось о "единой программе наших действий на ближайшую перспективу".

Подобные программные заявления Президента Российской Федерации, несомненно, являются основополагающими ориентирами для всех органов власти.

Вместе с тем национальные проекты — не обычная форма постановки задач. Главное в предлагаемых приоритетах то, что они впервые четко демонстрируют осознание властью человекоформирующего и человекообразующего смысла своего конституционного предназначения.

О взвешенном подходе к национальным проектам свидетельствует подготовка организационно-кадровых условий их реализации. Имеется в виду создание Указом Президента Российской Федерации от 21 октября 2005 года № 1226 Совета при Президенте Российской Федерации по реализации национальных приоритетных проектов и организация работы президиума Совета и межведомственных рабочих групп по каждому проекту во главе с федеральными министрами по конкретным сетевым графикам¹¹. Следует подчеркнуть особо, что в качестве важнейших системных составляющих работы по реализации национальных проектов были определены организация систем мониторинга и контроль продвижения проектов.

В работе по организации реализации национальных проектов был сделан еще один знаковый шаг — кадровый. Президент Российской Федерации персонифицировал ответственность государственных институтов и должностных лиц за реализацию проектов. В Правительстве Российской Федерации была введена специальная должность вице-преьера, курирующего вопросы реализации национальных проектов. Представляется важным то, что было произведено назначение под решение конкретных публичных задач. Тем самым обществу продемонстрирован новый подход к формированию органов исполнительной власти, когда конкретная публичная функция обеспечивается надлежащим административным ресурсом. Представляется, что такой подход имеет все шансы стать обыкновением практики назначения членов кабинета, условием наделения полномочиями которых может стать представление парламенту и обществу программ реализации основных направлений внутренней и внешней политики, входящих в сферу ответственности назначаемого лица. При таком подходе структура органов исполнительной власти может получить новое смысловое содержание.

Ориентиром для органов государственной власти в деятельности по реализации национальных проектов является "План подготовки первоочередных актов по реализации приоритетных национальных проектов, решения по которым необходимо принять в 2005 году и I квартале 2006 года", утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2005 года.

Указанным планом предусматривается принятие 35 подзаконных актов, направленных на создание механизмов реализации национальных проектов.

Вместе с тем объявление национальных проектов вне временных рамок посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию (если национальные проекты как институт войдут в российскую практику) требует дополнительного осмысления.

Механизм государственной политики новой России еще окончательно не сложился, поэтому вводить в него новые элементы следует после тщательной предварительной подготовки органов власти субъектов Российской Федерации, которые, как правило, несут основное бремя реализации государственной политики.

На сегодняшний день формируется технология принятия и реализации политико-правовых решений, которая включает следующие последовательные шаги: определение основных направлений внутренней и внешней политики (в начале календарного года — ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на будущий год), определение задач бюджетной политики на будущий год (Бюджетное послание Президента Российской Федерации); принятие Послания Федеральным Собранием и корректировка планов работы парламента в течение года (в течение месяца после оглашения Послания — постановления палат Федерального Собрания), работа совместно с Правительством Российской Федерации над финансовым обеспечением объявленных приоритетов (второй—третий квартал) — над проектом федерального бюджета будущего года и с федеральным бюджетом текущего года в целях обеспечения решения неотложных государственных задач, объявленных в качестве таковых в Послании.

В третьем квартале текущего года уже завершается работа по определению мер, необходимых для реализации приоритетных направлений государственной политики на очередной год. Поэто-

¹¹ Распоряжением Президента Российской Федерации от 1 января 2005 года № 629-рп "О межведомственных рабочих группах при Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов" были утверждены составы межведомственных рабочих групп по национальным проектам "Доступное и комфортное жилье — гражданам России" и "Развитие агропромышленного комплекса".

му представляется, что оптимальное место такого рода проектов — ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.

В пользу этого свидетельствует анализ задач, которые необходимо решать в рамках национальных проектов. Это как тактические, так и стратегические задачи. Например, в сфере здравоохранения решена тактическая задача повышения заработной платы отдельным категориям медицинских работников. Причем в этих вопросах ни у Правительства Российской Федерации, ни у Федерального Собрания сложностей не было. Задача была решена в процессе принятия федерального бюджета на 2006 год. Механизмы индексирования заработной платы позволят удерживать реальную заработную плату работников бюджетной сферы на новом уровне. Кроме того, сохраняются обязательства по повышению зарплат работников бюджетной сферы в 1,5 раза в течение трех лет, вытекающие из Послания Федеральному Собранию 2005 года.

Кроме того, в выступлении Президента Российской Федерации прозвучала серьезная озабоченность в связи с необходимостью "системной модернизации отрасли". В решении подобных стратегических задач выделение бюджетных средств — последний шаг, а предварительно необходима серьезная работа по выработке концепции и программы модернизации отрасли. В такой деятельности парламентские формы работы могут оказаться весьма эффективными. При этом могут быть востребованы потенциальные возможности Совета Федерации и Государственной Думы.

Устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, формирование сильного и эффективного государства, повышение благосостояния населения и уменьшение бедности рассматриваются как первоочередные задачи, стоящие перед Правительством Российской Федерации в среднесрочной перспективе (2006—2008 годы). Их решение возможно путем построения динамично развивающейся рыночной экономики со стабильным и ясным законодательством, с более низкой степенью зависимости от мировой конъюнктуры. В 2006—2008 годах реализация национальных проектов будет осуществляться в соответствии с сетевыми графиками, в которых обозначены целевые и контрольные показатели, объем и сроки финансирования.

В сфере здравоохранения будут приняты меры по повышению эффективности функционирования системы здравоохранения: сохранению и укреплению здоровья населения, повышению качества медицинских услуг.

Решение этих задач будет осуществляться на программно-целевой основе за счет средств федерального бюджета (145,6 млрд. рублей, в том числе в 2006 году — 57,9 млрд. рублей; в 2007 году — 87,7 млрд. рублей).

С 1 января 2006 года заработная плата участковых терапевтов, педиатров и врачей общей практики в среднем выросла на 10 тыс. рублей в месяц, а медсестер — на 5 тыс. рублей.

Число граждан, которым за счет федерального бюджета будет оказана высокотехнологичная медицинская помощь, должно вырасти к 2008 году не менее чем в четыре раза.

В ближайшие два года новым диагностическим оборудованием предусматривается оснастить более 10 тысяч муниципальных поликлиник, из них более трети на селе, а также значительное число районных больниц и фельдшерских пунктов.

Учитывая, что проблемы здравоохранения не могут быть решены только за счет усиления финансирования, будут конкретизированы государственные гарантии в области здравоохранения, реорганизована система оказания медицинской помощи за счет усиления роли первичной медико-санитарной помощи, модернизирована система обязательного медицинского страхования. Будут внедряться новые организационно-правовые формы медицинских организаций, обладающих большей самостоятельностью в использовании ресурсов и применении новых методов оплаты труда медицинских работников.

В сфере образования в среднесрочной перспективе главной задачей остается создание механизмов, способных кардинально поднять качество отечественного образования.

Предусматривается реформирование всей системы образования, начиная с дошкольного и заканчивая высшим профессиональным, путем усовершенствования образовательных программ и стандартов, большей ориентации на потребности рынка труда, четкого определения границ обязательств государства в области образования на разных его уровнях. Параллельно будет проведена реструктуризация сети образовательных организаций; упорядочена система бюджетного и внебюджетного финансирования за счет перехода на нормативное адресное финансирование и внедрения образовательных кредитов, создания независимых систем внешнего контроля качества

ва образования. Будут активно внедряться современные образовательные технологии, включая дистанционные программы обучения.

Будут осуществляться меры государственной поддержки вузов и школ, активно внедряющих инновационные образовательные программы. Для таких образовательных учреждений в предстоящие два года за счет средств федерального бюджета планируется приобретение лабораторного оборудования, программного обеспечения, модернизация учебных классов и подготовка преподавателей.

За этот период еще не менее 20 тысяч школ должны получить доступ к сети Интернет.

Получение военнослужащими срочной службы гражданских дипломов о начальном профессиональном образовании, а также подготовка контрактников к поступлению в высшие учебные заведения будут осуществляться в специальных учебных центрах.

В среднесрочной перспективе будут приняты меры по повышению уровня обеспечения вузовской науки, расширения экономической составляющей за счет развития инновационной инфраструктуры. В целях поддержки инициативной, способной, талантливой молодежи будет учреждено около 5 тысяч индивидуальных грантов для школьников, студентов, молодых специалистов. Будет принят ряд мер по повышению оплаты труда работников Российской академии наук, преподавателей.

В жилищном секторе экономики главная задача — обеспечение значительного роста объемов жилищного строительства к 2007 году.

Планируется к 2010 году количество ежегодно выдаваемых ипотечных кредитов довести до 1 миллиона (в 2004 году выдано порядка 43 тысяч ипотечных кредитов, в 2005 — около 100 тысяч). Ориентировочная динамика роста ипотечного кредитования — ежегодное удвоение количества ипотечных кредитов.

В качестве основных мер стимулирования рынка ипотечного кредитования предусматриваются существенное увеличение капитализации Агентства по ипотечному жилищному кредитованию и выделение гарантий на сумму 14 млрд. рублей.

По отдельному плану осуществляются развитие ипотеки и строительство жилья для военнослужащих.

Планируется значительно усилить адресную поддержку молодежи. Прежде всего речь идет о молодых специалистах, работающих на селе. Государственная поддержка молодых специалистов на селе при обеспечении жильем предполагает сочетание следующих форм поддержки:

- предоставление субсидии на первый взнос при получении ипотечного кредита;
- предоставление бюджетных гарантий субъектов Российской Федерации (или субсидирование процентной ставки);
- предоставление муниципального жилья специалистам по найму с правом последующего выкупа.

Целевой контрольный показатель этой деятельности: доля семей, имеющих возможность приобрести жилье с помощью жилищных кредитов (займов), на конец 2007 года — 17% (увеличение на 42% по сравнению с 2004 годом); за счет средств федерального бюджета в 2006 году субсидии будут предоставлены 12,8 тысячи семей, в 2007 году — 13,5 тысячи семей.

Для реализации задач в области ипотечного кредитования уже внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 193194-4 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации" (в части предоставления возможности инвестирования средств пенсионных накоплений в ипотечные ценные бумаги, не обеспеченные гарантией Российской Федерации, и облигации, гарантированные Российской Федерацией).

Планом подготовки первоочередных нормативных правовых актов по реализации приоритетных национальных проектов в 2006 году предусматривается разработка ряда проектов федеральных законов, среди которых:

"О внесении изменений в Федеральный закон "Об ипотечных ценных бумагах" (в части уточнения: порядка определения размера ипотечного покрытия; требований к ипотечному покрытию в период перед погашением облигаций; порядка досрочного погашения облигаций с ипотечным покрытием; положений, связанных с исключением имущества из состава ипотечного покрытия и возможностью использования денежных средств, входящих в состав ипотечного покрытия, для выплаты платежей по облигациям с ипотечным покрытием и ипотечным сертификатам участия; исключения реестра ипотечного покрытия из числа документов, подаваемых для регистрации

правил доверительного управления ипотечным покрытием; уточнения очередности исполнения обязательств по облигациям разных выпусков, обеспеченных залогом одного и того же ипотечного покрытия, а также правил страхования жизни и нетрудоспособности заемщика);

"О внесении изменений в Федеральный закон "Об ипотечных ценных бумагах" (в части порядка замены эмитента облигаций с ипотечным покрытием);

"О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "Об исполнительном производстве" (в части обеспечения целевого использования средств, поступающих в погашение обязательств, лежащих в основе секьюритизации).

В области развития аграрно-промышленного комплекса основное внимание будет уделено повышению доступности кредитных ресурсов для сельхозпроизводителей (через развитие сельской кредитной кооперации, формирование системы земельно-ипотечного кредитования), развитию механизмов лизинга в АПК. Приоритетами содействия устойчивому развитию сельских территорий станет развитие социальной сферы и инженерной инфраструктуры, обеспечение эффективной поддержки малых форм хозяйствования в АПК.

В сфере АПК для реализации поставленных задач проектом плана подготовки первоочередных нормативных правовых актов по реализации приоритетных национальных проектов в 2006 году предусматривается разработка проекта федерального закона "О развитии сельского хозяйства", проектов нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, регулирующих возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам и займам, полученным крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство, сельскохозяйственными потребительскими кооперативами, и порядок предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку сельхозтоваропроизводителей.

§ 3. Гуманитарно-правовая стратегия развития России — основа формирования базовых направлений государственной политики

Существенное концептуальное содержание приобрело в 2005 году сформулированное в первом докладе Совета Федерации представление о гуманитарно-правовой стратегии. Воспроизведем некоторые базовые представления об этой фундаментальной стратегии правового развития Российской Федерации.

Идея гуманитарно-правовой стратегии глубоко укоренена в Конституции России.

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.

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 др., 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 приоритеты Послания Президента России содержат целевую составляющую общей стратегии развития страны, то гуманитарно-правовая стратегия представляет собой ее ценностный компонент. Таким образом, гуманитарно-правовая стратегия одновременно содержит в себе и обязательные условия, в рамках которых прокладываются все остальные стратегические направления развития России, и горизонт, 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.

2005 год ознаменовался широкомасштабными мерами по воплощению в жизнь гуманитарно-правовой стратегии России, которая в основных своих ценностях заложена в российской Конституции.

Впервые в новейшей истории гуманитарно-социальная составляющая государственной политики — человек и его права и свободы, объявляемые высшей конституционной ценностью, получила должное звучание. Российская власть создала условия для подлинного признания прав и свобод человека и гражданина.

Гуманитарно-правовая стратегия развития России является фундаментальной составляющей государственной политики. В системе показателей деятельности власти жизнь, здоровье, безопасность, культура, нравственность, права и свободы должны задавать базовые критерии, в соответствии с которыми должны проверяться все результаты реализации текущих задач государственной политики. В том числе и итоги законодательной деятельности. В любом законодательном акте необходимо стремиться к такой гуманитарной экспертизе, поскольку здравоохранение, образование, жилищные условия, сельское хозяйство — это лишь формы, в которых реализуются способности, духовные потребности и интересы 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, занимают свое, конституционно незаменимое место в целостной системе органов конституционного партнерства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Совет Федерации в настоящем докладе продолжает исследование правовых основ формирования стратегии правового развития России.

В настоящее время, несмотря на успешную в целом внешнюю политику и намечающиеся серьезные изменения во внутренней политике, за рамками правового регулирования остаются вопросы формирования и реализации государственной политики.

Безусловно, послания Президента Российской Федерации как конституционные акты должны оставаться основополагающими документами, ориентирующими все российское общество на определенные приоритеты. Традиционно основную нагрузку по реализации приоритетов посланий несет Правительство Российской Федерации. На заседании Правительства Российской Фе-

дерации 22 декабря 2005 года были подведены предварительные итоги реализации Послания Федеральному Собранию 2005 года. Председатель Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадков отметил плановый характер этой работы. Вместе с тем нормативных актов Правительства по вопросам организации деятельности по реализации Послания Федеральному Собранию 2005 года не принималось. Представляется, что оценить результаты работы без целостного предварительного представления тех результатов, к которым должно было стремиться Правительство Российской Федерации, — задача непростая. Министерство экономического развития и торговли к указанному заседанию подготовило обширную (на 54 л.) справку к вопросу "О предварительных итогах реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации" от 19 декабря 2005 года № 20488-ГГ/ДО4. Председатель Правительства Российской Федерации оценил результаты в целом как неплохие по всем направлениям.

Трудно воспринять такую работу с приоритетными направлениями государственной политики как оптимальную, осуществляемую с максимально эффективным использованием всех государственных ресурсов. Внутренний контроль деятельности Правительства Российской Федерации должен подкрепляться внешними формами контроля.

Глава 2

НОВЫЕ МЕТОДЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

ВВЕДЕНИЕ

Настоящая глава содержит обзор деятельности органов государственной власти по внедрению новых принципов планирования и бюджетирования, ориентированного на результат. Особое внимание уделяется Сводному докладу об основных направлениях и результатах деятельности Правительства Российской Федерации, а именно провозглашенным в нем целям деятельности органов исполнительной власти, определяемым как стратегические, основная часть которых непосредственно соотносится с Посланием.

Сравнительный анализ основных приоритетов Послания, целей работы Правительства Российской Федерации и полученных результатов может позволить раскрыть не только состояние их законодательного обеспечения, но и состояние практики применения законодательства их обеспечивающего и, следовательно, реального изменения общественных отношений в соответствующих сферах жизнедеятельности государства и общества.

В настоящей главе демонстрируется впервые проделанная на парламентском уровне в период весенней сессии 2005 года работа палаты по подготовке, принятию и осуществлению специальной Программы действий Совета Федерации по реализации посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Особенностями программы являются то, что срок ее осуществления рассчитан на 10 лет, в реализации программы участвуют не только комитеты и комиссии Совета Федерации, но и иные органы власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которые в программе закреплены как органы конституционного партнерства. В качестве целей программы обозначены приоритеты внутренней и внешней политики страны, содержащиеся в посланиях, определены задачи программы и мероприятия по достижению поставленных целей.

В целом настоящая глава призвана комплексно осветить проходящие в органах власти структурные и смысловые преобразования, расширить понимание логики взаимодействия разных по своей природе органов государственной власти Российской Федерации.

§ 1. Программно-целевой подход в организации деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации (Совета Федерации и Государственной Думы)

В посланиях Президента Российской Федерации повышение эффективности и конкурентоспособности государства определяется как важнейшая государственная задача. В целом это направление деятельности получило название административной реформы. В рамках этой реформы была осуществлена модернизация системы органов исполнительной власти, завершившаяся

в 2004 году подписанием Указа Президента Российской Федерации № 314 "О системе и структуре органов исполнительной власти Российской Федерации", который заложил основу функционального разделения органов исполнительной власти.

Реформа не затрагивала законодательную и судебную власть, однако с изменением порядка наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации и одновременным переходом на новую систему формирования депутатского корпуса на федеральном и региональном уровнях возникла потребность в переосмыслении места органов законодательной власти всех уровней в механизме принятия государственных решений и ответственности за их реализацию.

Совет Федерации как палата Федерального Собрания, стабилизирующая парламент Российской Федерации в целом, предложила обществу видение своего места в механизме принятия государственно-правовых решений федерального уровня с учетом сбалансированного соблюдения принципов разделения властей и эффективного согласованного взаимодействия всех органов государственной власти.

Совет Федерации исходил из конституционного статуса ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики.

Осмысление Послания позволило предложить обществу и закрепить в постановлении Совета Федерации понятие конституционного партнерства, содержание которого заключается в ответственности конституционных органов государственной власти, функционирующих в единстве принципов разделения властей и согласованного взаимодействия.

Верхним уровнем конституционного партнерства является взаимодействие Президента Российской Федерации и Федерального Собрания в вопросах выработки и реализации основных направлений государственной политики.

Президент Российской Федерации ежегодно обращается к Федеральному Собранию. В 2005 году Федеральное Собрание юридически оформило принятие Послания, отразив это в соответствующих постановлениях палат.

Государственная Дума пошла по пути образования рабочих групп по работе над приоритетными направлениями государственной политики. Совет Федерации реализовал на практике программно-целевой подход к организации собственной деятельности и 12 июля 2005 года принял долгосрочную "Программу действий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по реализации посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации" (далее — программа действий Совета Федерации). Смысл программы — четкое позиционирование деятельности комитетов и комиссий Совета Федерации, всей палаты с основными направлениями внутренней и внешней политики.

Программа действий Совета Федерации разработана на основании посланий Федеральному Собранию 2004 и 2005 годов, бюджетных посланий Федеральному Собранию в соответствии с постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 25 мая 2005 года № 161-СФ "О Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год и программе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по его реализации".

Программа действий Совета Федерации является стратегическим системным проектом Совета Федерации, обобщающим основные итоги многолетней работы в направлении создания и внедрения в деятельность Совета Федерации системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики — системы обратной связи общества и государства.

Программа действий Совета Федерации разрабатывалась в формате широкого обсуждения и открытого диалога с экспертным сообществом. Концепция программы действий Совета Федерации обсуждалась 28 апреля 2005 года на межрегиональном семинаре "Мониторинг законодательства и правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации: опыт и пути совершенствования" в Московской городской Думе, трижды (11, 25 мая и 2 июня 2005 года) уточнялась на заседаниях Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации. 28 июня 2005 года проект программы действий Совета Федерации был представлен Совету законодателей, 30 июня 2005 года — обсуждался с представителями субъектов Российской Федерации и научного сообщества на третьей Всероссийской научно-практической конференции "Мониторинг законодательства и правоприменительной практики как форма диалога власти и общества".

Программа действий Совета Федерации — первая в истории российского парламентаризма федеральная целевая парламентская программа, которая задает направления деятельности палаты на 10-летний период в соответствии с целевыми стратегическими установками Президента Российской Федерации, первый опыт долгосрочного целеполагания парламентской деятельности. Программа действий Совета Федерации позволяет определить системные комплексные показатели деятельности комитетов и комиссий, а также палаты в целом.

Программа действий Совета Федерации (рассматриваемая в качестве модели организации деятельности органов законодательной власти субъектов Российской Федерации) позволяет синхронизировать деятельность законодательных органов с основными направлениями государственной политики, ежегодно определяемыми в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.

Программа действий Совета Федерации, как формализованное выражение конституционно-го партнерства, представлялась Председателем Совета Федерации С.М. Мироновым Президенту Российской Федерации В.В. Путину.

В настоящее время программа действий Совета Федерации является основным документом, определяющим направления законодательной деятельности палаты на долгосрочную перспективу.

Принятие программы действий Совета Федерации создало предпосылки для повышения уровня взаимодействия Совета Федерации и Правительства Российской Федерации.

Проводящиеся в Российской Федерации реформы приводят к осознанию необходимости активизации законодательных органов. В этой работе законодатель играет существенную роль, во-первых, как основной субъект нормативной регламентации преобразований, во-вторых, как субъект выработки концептуальных направлений государственного развития, в-третьих, как орган контроля, причем — что важно — внешний по отношению к исполнительной власти.

Необходимым условием среднесрочного планирования развития России является стабильность в той же среднесрочной перспективе основных правовых регуляторов — законов. Из этого следует необходимость перехода от сессионных планов законопроектных работ к трехлетней программе законодательной деятельности¹².

В этой программе можно выделить два блока законов: законы, обеспечивающие действующие обязательства, и законы, обеспечивающие принимаемые обязательства.

Действующие обязательства, имеющие законодательное обеспечение, которые планируется "зафиксировать" в трехлетнем бюджете, будут иметь постоянный характер, следовательно, есть все основания наложить трехлетний мораторий на изменение законодательства, их обеспечивающего. В отношении таких законов необходим только периодический мониторинг практики их применения с периодичностью в 3—5 лет, по результатам которого и будет проводиться их корректировка.

Законы, обеспечивающие принимаемые обязательства, также в этом случае станут очевидны: это законы, обеспечивающие национальные приоритеты и (или) приоритетные направления внутренней и внешней политики, вводящие новое правовое регулирование. В отношении таких законов необходимо будет проводить оперативный мониторинг, предусматривающий процедуры изменения закона в случае необходимости исправления законодательной ошибки. Если обязательство, устанавливаемое новым законом, перейдет в категорию "действующие", то в отношении таких законов начнет действовать описанный выше механизм с 3—5-летним мораторием. Если же обязательство окажется временным, то и законодательство, его обеспечивающее, будет носить временный характер.

Программа законодательной деятельности может быть разработана с учетом стратегии социально-экономического развития России. Корректироваться программа будет после оглашения очередного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, а конкретизироваться — в сессионных планах работы Государственной Думы.

Решение задачи выработки программы законодательной деятельности зависит от всех органов конституционного партнерства. В целях повышения степени взаимодействия в законотворческой деятельности в июне 2005 года прошло совещание руководства Совета Федерации и пред-

¹² Подобные предложения исходят от органов исполнительной и законодательной власти Российской Федерации: Президента — Председателя Правительства Республики Бурятия Л.В. Потапова от 13 октября 2005 года № 002-000028; Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия от 11 ноября 2005 года № 1474; Государственного Совета Республики Коми от 14 октября 2005 года № 01-26/07/2022; Председателя Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашина от 22 ноября 2005 года № 01-1519/15-11.

седателей комитетов и комиссий Совета Федерации с руководителями федеральных органов исполнительной власти "О работе над приоритетными законопроектами, предлагаемыми Правительством Российской Федерации к рассмотрению в период весенней сессии 2005 года", на котором обсуждались конкретные вопросы реализации задач, вытекающих из Послания Федеральному Собранию 2005 года. Для внедрения в практику работы органов государственной власти программно-целевых методов организации деятельности при Председателе Совета Федерации был образован Совет по федеральным и региональным программам, специально рассмотревший вопрос "О совершенствовании программно-целевых методов реализации социально-экономической политики Российской Федерации". Одним из важных функциональных направлений деятельности данного Совета является разработка механизмов координации деятельности федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, общественных и научных организаций, бизнес-сообщества при подготовке и реализации федеральных и региональных программ.

§ 2. Программно-целевой подход в организации деятельности органов власти субъектов Российской Федерации

В 2005 году сложились предпосылки для применения методов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), на уровне субъектов Российской Федерации. Этому способствовали разграничение полномочий между уровнями власти, установление федеральной системы направлений деятельности и целей, принятие актов Правительства Российской Федерации и разработка методического материала по линии Министерства финансов Российской Федерации и Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, проведение совещаний, семинаров по вопросам БОР.

Следует сразу подчеркнуть, что основным принципом внедрения БОР является постепенность, поэтому нормативных документов императивного характера по внедрению БОР в субъектах Российской Федерации не принимается и в среднесрочной перспективе не планируется принимать.

Задача субъектов Российской Федерации в деле внедрения БОР в настоящее время сводится к осознанию направлений деятельности и системы целей регионального уровня и апробации отдельных элементов БОР.

Очевидно, что без стабильного функционирования БОР на федеральном уровне невозможно выстроить систему на уровне регионов, поскольку действующие принципы разграничения полномочий оставляют субъектам Российской Федерации незначительное поле для маневра.

Кроме того, в связи с тем, что процесс разграничения полномочий еще не завершен, остается подвижной система направлений деятельности Правительства Российской Федерации и, соответственно, система целей, а следовательно, региональные направления деятельности и цели также не могут быть зафиксированы и положены в основу планирования социально-экономического развития территории на среднесрочную перспективу.

Тем не менее порядка 20 субъектов Российской Федерации уже развернули эту работу. В разных регионах она ведется по-разному. Накоплен значительный опыт. В настоящее время осуществляется экспертное сопровождение этой работы Советом Федерации и Минфином России, проводятся консультации, семинары-совещания¹³.

§ 3. Программно-целевой подход в деятельности Правительства Российской Федерации

В 2005 году Правительство Российской Федерации продолжало реализовывать свой основной программный документ "Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2008 года", утвержденный Председателем Правительства Российской Федерации 28 июля 2004 года.

В числе задач социально-экономического развития регионов продолжает оставаться важнейшей повышение эффективности механизмов разграничения полномочий между уровнями власти и реформирование межбюджетных отношений.

Практическую основу этих процессов составляет переход к новым формам и методам работы — работы на конкретные результаты.

¹³ В частности, 30 ноября 2005 года в Совете Федерации прошел семинар-совещание "О практике бюджетного планирования, ориентированного на результат, в регионах Российской Федерации".

Переход от управления затратами к управлению результатами в Послании Федеральному Собранию 2004 года было провозглашено в качестве основного метода модернизации работы всех органов исполнительной власти. Результатом этой работы должны стать повышение открытости власти перед обществом и создание ясной системы оценки планов и показателей работы всех органов исполнительной власти, чтобы на этой основе стали возможными подведение итогов и корректировка государственной политики по отдельным направлениям.

В Бюджетном послании на 2006 год был подтвержден приоритет бюджетной реформы — внедрение программно-целевых методов бюджетирования.

Деятельность Правительства Российской Федерации в направлении внедрения БОР осуществляется с 2002 года. За прошедший период проведен эксперимент по внедрению в органах исполнительной власти показателей деятельности. В рамках этого эксперимента всем федеральным органам исполнительной власти было предложено представить собственную деятельность в форме докладов об основных результатах и показателях деятельности. Все доклады сводились в единый документ — Сводный доклад Правительства Российской Федерации об основных результатах и показателях деятельности. Первый такой экспериментальный сводный доклад был подготовлен в конце 2004 года. В 2005 году работа над федеральным бюджетом на 2006 год строилась с учетом примерных показателей деятельности органов исполнительной власти¹⁴.

Проект сводного доклада Правительства Российской Федерации в настоящее время играет методологическую роль консолидации информации об основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации, и в перспективе он, как документ, утверждаемый Правительством Российской Федерации в качестве стратегии действий, должен трансформироваться в систему мониторинга планов и отчетов конкретных министерств, служб, агентств.

Все эти меры в увязке с разграничением полномочий между уровнями власти, реформой межбюджетных отношений, устранением нефинансируемых государственных обязательств, позволили разработать проектировки федерального бюджета на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы) и заложить основы планирования развития основных направлений государственной политики на среднесрочную перспективу.

В 2005 году Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации была предпринята попытка разработки программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы). Проект программы подвергся серьезной критике как внутри Правительства, так и в Федеральном Собрании. 29 декабря 2005 года программа была утверждена.

На сегодняшний день уже накоплен опыт в работе по стратегическому планированию деятельности органов исполнительной власти. На основании посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в Правительстве Российской Федерации сформулировано порядка 70 направлений и около 120 целей деятельности. Исходя из этих установок, формулируются цели и задачи деятельности органов исполнительной власти, определяются количественные показатели уровня достижения целей. Федеральным бюджетом на очередной год предусматриваются программно-целевые расходы. Неуклонно из года в год повышается доля расходов бюджета, распределяемых по федеральным и ведомственным программам, каждая из которых обеспечивает достижение конкретных целей субъектов бюджетного планирования.

Впервые деятельность Правительства Российской Федерации описана целостно и системно, что позволяет оценить деятельность по каждому направлению, динамику достижения целей, результативность, наконец, оценить всю текущую деятельность и всю планируемую деятельность в структуре органов исполнительной власти по видам и направлениям деятельности.

В 2006 году вполне можно вводить в эту деятельность контрольный элемент — оценку по результатам года: соответствие произведенных расходов утвержденным сметам и степень достижения промежуточных результатов (по соответствующим количественным показателям). В Правительстве Российской Федерации уже не вызывает дискуссий вопрос о необходимости представления планов работы и отчетов о работе Федеральному Собранию. До тех пор, пока отдельные министерства или их руководители не будут публично представлять свои планы и результаты своей работы в законодательном органе, проводить предварительные экспертные обсуждения своего отдельного конкретного доклада, переход от управления бюджетными затратами к управлению результатами вряд ли повысит эффективность деятельности органов исполнительной власти.

¹⁴ Подробнее федеральный бюджет на 2006 год будет описан ниже.

§ 4. Органы судебной власти в стратегии правового развития России

Судебная система Российской Федерации — важнейший элемент государства — гарант осуществления всех проводимых преобразований. В посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию органам судебной власти всегда уделяется особое место. В Послании Федеральному Собранию 2005 года и перечне поручений по его реализации Президентом Российской Федерации было заострено внимание законодателя, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации на необходимость выработки мер по развитию судебной системы. Такие меры в настоящее время обсуждаются во всех звеньях судебной системы.

Вместе с тем потенциал органов судебной власти в совершенствовании, формировании законодательства, оценке его состояния и эффективности применения является недостаточно востребованным. Наряду с общими направлениями деятельности и формами работы органов судебной власти существует специфика для судов различной юрисдикции, определяемая их конституционно-правовой природой.

Конституционный Суд Российской Федерации как судебный орган конституционного контроля, основной целью которого является обеспечение защиты Конституции Российской Федерации, не может непосредственно участвовать в оценке какого-либо аспекта состояния законодательства и текущих проблем законотворческой деятельности¹⁵.

Часть 3 статьи 100 Конституции Российской Федерации предусматривает, что палаты Федерального Собрания могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации. Данная норма предполагает форму участия Конституционного Суда Российской Федерации в механизме управления делами государства. Представляется, что такая конституционная, ответственная работа могла бы быть чрезвычайно востребована законодателем, иными институтами государства и как оценка своего труда, и как стимулирующий конституционный механизм совершенствования правового пространства и собственной деятельности. Право законодательной инициативы Конституционным Судом Российской Федерации на данном этапе реализуется не часто, по мере необходимости.

В соответствии с частью 1 статьи 104 Конституции России Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации принадлежит право законодательной инициативы по вопросам их ведения.

Арбитражные суды и суды общей юрисдикции находятся на рубеже конфликтов публично-правовых и частно-правовых интересов и обладают наиболее полной информацией о качестве законодательства.

Они обладают конституционным правомочием влияния на законодательство. На данном этапе, однако, основными инструментами у них являются судебная статистика, обзоры судебной практики, решения высших судебных инстанций. Эти инструменты в большей мере влияют на правоприменительную практику и в меньшей на совершенствование законодательства. Право законодательной инициативы ввиду отсутствия четкого определения сферы правотворчества этих судов — "вопросов ведения", используется крайне ограничено. В основном, по инициативам судов совершенствуется процессуальное законодательство и законодательство по вопросам судостроительства.

Для повышения эффективности деятельности судов требуется постоянное, комплексное совершенствование судебной системы. Эта работа уже проводится. Так, проведено существенное обновление руководства Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. В арбитражное судопроизводство будут внедрены новейшие технологии обеспечения открытости деятельности органов судебной власти, включающие прямое интернет-вещание судебных заседаний, размещение в свободном доступе решений судов, создание электронных "досье" судебных дел, применение мобильных способов оповещения участников процесса о судебных заседаниях и др.

Арбитражные суды разрешают дела, связанные с защитой прав и законных интересов субъектов хозяйственного оборота в предпринимательской и иной экономической деятельности. К

¹⁵ Из предложений к докладу Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации от 28 октября 2005 года № 1298.

их ведению относятся споры экономического характера. Применяя в своей деятельности огромный массив законодательства в сфере экономики, арбитражные суды, как никто, видят его несоответствия и противоречия. Это обуславливает необходимость более активного участия представителей судейского сообщества в законотворческом процессе в целях обеспечения конструктивного и доброжелательного обсуждения насущных проблем законодательства в духе взаимного уважения, когда мнения представителей различных ветвей власти могут быть услышаны, учтены и воплощены в совместно разработанную норму.

К сожалению, в настоящее время наблюдается снижение профессионализма субъектов права законодательной инициативы, в том числе в экономической сфере. Глубина проблем не раскрывается должным образом. Обоснование законодательной инициативы, как правило, нельзя назвать удовлетворительным. Это приводит к появлению законопроектов, вредных в конечном счете для интересов России. В этой связи активизация осуществления права законодательной инициативы Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации в целях совершенствования законодательства в экономической сфере является не только допустимой применительно по предмету ведения арбитражных судов, но и необходимой¹⁶.

В системе судов общей юрисдикции завершается решение самой главной задачи последних лет — создания начального уровня судебной системы — мировых судей. Концептуально рассматриваются вопросы реорганизации системы судов общей юрисдикции в части выделения специализированных судов: административных, ювенальных.

Представляется, что потенциал судебной власти может быть более полно реализован уже в краткосрочной перспективе, если будет исполнено поручение Президента Российской Федерации от 11 мая 2005 года и выработаны комплексные предложения, направленные на повышение эффективности системы правосудия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На современном этапе структурных реформ в Российской Федерации идет широкое внедрение в органах государственной власти новых методов государственного управления. Эта большая работа носит системный характер, однако комплексного освещения на официальном уровне не получила.

Структурно-функциональные преобразования затрагивают и законодательную, и исполнительную, и судебную власть. Реформы идут везде в разном темпе и с разной степенью успешности.

Наиболее существенны преобразования в органах исполнительной власти, первые попытки внедрения программно-целевых методов работы в организацию деятельности законодательных органов сделаны в Совете Федерации. В органах судебной власти программно-целевые методы организации работы находятся на уровне осмысления применимости.

Президент Российской Федерации, оглашая Послание, рассчитывает на конструктивное взаимодействие всех органов власти в деятельности по воплощению в жизнь приоритетных направлений внутренней и внешней политики. Именно такая формула обычно завершает каждое послание.

Органы конституционного партнерства (в первую очередь это относится к Совету Федерации и Государственной Думе как палатам Федерального Собрания Российской Федерации — конституционного адресата Послания Президента) должны всю свою деятельность выстраивать именно на принципах согласованного функционирования.

Безусловно, они должны выработать и корректировать планы собственной деятельности с учетом новых приоритетов текущего послания, но самое главное, они должны проводить эти изменения согласованно. Президент оглашает Послание. Федеральное Собрание совместно с Правительством Российской Федерации определяют концепцию программы реализации основных направлений внутренней и внешней политики (на следующий год ее уточняют), в которой конкретизируются (на следующий год уточняются) приоритеты государственной политики, концептуально определяются меры, необходимые для их реализации. Особое место в этих мерах должно

¹⁶ Использованы предложения к докладу Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

быть отведено практике исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации¹⁷.

Мероприятия программы закрепляются за органами конституционного партнерства с учетом имеющихся ресурсов (например, анализирует текущее состояние — профильное министерство; определяет потребности в законодательном или нормативном обеспечении и обеспечивает разработку проектов необходимых законов — Совет Федерации; обеспечивают принятие этих законов в установленные программой сроки — палаты Федерального Собрания, нормативное обеспечение законов и организационное обеспечение механизмов реализации закона осуществляет Правительство Российской Федерации, исполнение законов осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, мониторинг практики применения принятого законодательства осуществляют субъекты мониторинга, в том числе правоохранительные органы и институты гражданского общества; анализ результатов мониторинга осуществляет Государственная Дума; оценку результативности реализации приоритета осуществляет Совет Федерации в ежегодном докладе "О состоянии законодательства в Российской Федерации"), а также определяются источники ее финансирования.

Таким образом, программа действий любого органа конституционного партнерства должна быть составной частью федеральной программы реализации основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации. Именно такой подход позволит добиться главного — согласованного взаимодействия органов власти в деятельности по реализации государственной политики, определяемой посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.

¹⁷ В предложениях от 28 октября 2005 года № 1298 Председателя Конституционного Суда Российской Федерации отмечается неудовлетворительное качество работы с правоопределяющими решениями Конституционного Суда Российской Федерации. В частности, отмечается, что "судьба принятых Конституционным Судом РФ решений различна — от полноценного и своевременного внесения изменений в законодательство до почти полного игнорирования, длящегося годами". О необходимости серьезного внимания к проблеме неисполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации отмечалось также в предложениях к докладу Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27 октября 2005 года № 7/2-679н-2005.

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов...
(Статья 18 Конституции Российской Федерации)

ЧАСТЬ ВТОРАЯ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Глава 1

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

ВВЕДЕНИЕ

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2005 года получили дальнейшее развитие ключевые положения посланий прошлых лет о развитии государства, повышении эффективности системы публичной власти и государственного аппарата, укреплении институтов демократии и гражданского общества, повышении гарантий защиты конституционных прав граждан.

В сфере государственного строительства Президентом Российской Федерации были поставлены следующие задачи:

укрепление федерации, в том числе объединение субъектов Российской Федерации, завершение разграничения полномочий между всеми уровнями публичной власти, совершенствование порядка формирования региональных органов государственной власти;

повышение эффективности государственного аппарата, особенно в правоохранительной и судебной системе, и исключение коррупционных факторов в его работе; укрепление политической системы, развитие институтов гражданского общества и общественного контроля за деятельностью государственных органов, в первую очередь в субъектах Российской Федерации;

совершенствование механизмов парламентского контроля, в том числе парламентских раследований.

§ 1. Укрепление федерализма: реформирование государственно-территориального устройства Российской Федерации, разграничение полномочий между уровнями публичной власти и создание условий для социально-экономического развития регионов

Одним из главных приоритетов государственной политики в сфере федеративных отношений на 2005 год было продолжение проводимого с 2000 года курса на укрепление федерации и тем самым повышение эффективности государства. В соответствии с программными установками, содержащимися в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию и других официальных программно-политических документах, перед законодателями стояли следующие цели и задачи:

совершенствование законодательной базы объединения субъектов Российской Федерации, в том числе разрешение проблем (в первую очередь в налоговой и бюджетной сферах), связанных со сложносоставным характером отдельных регионов России;

совершенствование системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти, повышение "прозрачности" системы финансирования полномочий, развитие территориальной демократии, воплощаемой в праве субъектов Российской Федерации и муниципальных образо-

ваний самостоятельно решать вопросы эффективного использования своих социальных, экономических, промышленных и других ресурсов;

усиление ответственности субъектов Российской Федерации за проводимую ими социально-экономическую политику, создание тем самым условий для приведения состояния социально-экономической сферы регионов в соответствие с их реальным потенциалом;

укрепление и развитие политической системы, институтов демократии и гражданского общества.

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" создал правовую основу для процесса укрупнения субъектов Российской Федерации.

Мониторинг процесса образования новых субъектов Федерации путем объединения существующих подтверждает мнение о том, что новые субъекты Федерации могут и должны стать регионами нового типа, сформированными с учетом экономических, демографических, социальных и геополитических факторов, реализуя мощный интеграционный потенциал, заключенный в исторической и культурной общности регионов, хозяйственно-экономических связях между ними. Объединение упрощает схему управления территориями, обеспечивает концентрацию ресурсов государства для осуществления крупных национальных проектов.

Примером этого является образование нового субъекта — Красноярского края в соответствии с Федеральным конституционным законом от 14 октября 2005 года № 6-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа".

Данный закон принят в соответствии с частью 2 статьи 65 Конституции Российской Федерации, статьей 12 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации" и решениями, принятыми на референдумах 17 апреля 2005 года в Красноярском крае, Таймырском (Долгано-Ненецком) и Эвенкийском автономных округах. Законом определяются:

основные условия, процедура и сроки образования нового субъекта Российской Федерации, его наименование, статус и границы, сроки и порядок прекращения существования объединяющихся субъектов;

порядок подготовки и принятия бюджета нового субъекта Российской Федерации на 2007 и 2008 годы, условия его финансовой поддержки из федерального бюджета, порядок функционирования в течение переходного периода органов государственной власти объединяющихся субъектов Российской Федерации, а также территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и федеральных судов;

правопреемство нового субъекта Российской Федерации, в том числе в отношении собственности, порядок действия законов и иных нормативных правовых актов объединяющихся и нового субъекта Российской Федерации, а также особенности организации местного самоуправления на его территории.

Намечаемый алгоритм экономического объединения в рамках Пермского края и Красноярского края будет состоять из нескольких очень важных и достаточно трудоемких этапов, в рамках которых должна произойти консолидация бюджетов Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа; Красноярского края, Таймыра и Эвенкии, а также настройка административного и финансового взаимодействия объединяющихся субъектов Российской Федерации в пределах сформированного общего бюджета. С немалой долей уверенности можно утверждать, что процесс объединения с потерей статуса дотационности территорий бывших автономных округов Эвенкии и Таймыра наверняка приведет к дополнительной нагрузке на бюджет вновь создаваемого региона.

Вместе с тем нынешняя модель федеративных отношений, установленное в ее рамках разграничение полномочий между всеми уровнями власти не позволяют по-настоящему эффективно использовать возможности, создаваемые объединением природно-ресурсного, технологического, производственного, социального, кадрового потенциала регионов. Максимально полное использование ресурсов экономически мощных субъектов Российской Федерации требует расширения их компетенции, увеличения прав и возможностей в решении экономических и социаль-

ных вопросов. Решение этих задач лежит в плоскости дальнейшего совершенствования системы разграничения полномочий.

Представителями субъектов Федерации, находящихся в процессе объединения, не раз, в том числе и в стенах Совета Федерации, высказывались существенные замечания по самой процедуре объединения субъектов Российской Федерации. Большинство этих замечаний удалось учесть с принятием Федерального конституционного закона от 31 октября 2005 года № 7-ФКЗ "О внесении изменений в статьи 10 и 11 Федерального конституционного закона "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации".

В частности, был уточнен ряд процессуальных положений базового конституционного закона с учетом полученной практики его реализации. В основном изменения затронули порядок выдвижения инициативы объединения и проведения референдума заинтересованных субъектов Российской Федерации. Было предусмотрено проведение повторного голосования в тех субъектах Российской Федерации, где проведенные референдумы окажутся недействительными, при условии, что на референдумах в других заинтересованных регионах вопрос об образовании нового субъекта получит одобрение.

Одновременно с оптимизацией политико-территориального устройства России в 2005 году было продолжено совершенствование заложенных в предыдущие годы подходов к разграничению полномочий между уровнями публичной власти¹⁸.

С момента начала реформы по разграничению полномочий был принят ряд основополагающих федеральных законов в этой сфере.

Мониторинг правоприменительной практики указанных законодательных актов, а также законодательных инициатив субъектов Российской Федерации выявил незавершенность процесса разграничения полномочий и неудовлетворенность этим процессом со стороны региональных органов власти.

Все это стало основой для принятия Государственным советом Российской Федерации решения от 2 июля 2005 года о необходимости дальнейшего совершенствования федерального законодательства в области разграничения полномочий между уровнями публичной власти. Реализация этого решения была предусмотрена поручением Президента России от 22 июля 2005 года № Пр-1175.

Во исполнение этих решений был принят Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий".

Законом предусмотрено как перераспределение полномочий между уровнями публичной власти путем внесения изменений в перечень так называемых собственных полномочий субъектов Российской Федерации, так и предоставление региональным органам государственной власти при наличии у них финансовых возможностей и за счет средств их бюджетов права осуществлять дополнительные меры по социальной защите населения, участвовать в реализации полномочий Федерации по предметам совместного ведения, если это указано в федеральных законах, а также осуществлять дополнительные полномочия по иным вопросам, если такая возможность предусмотрена в федеральных законах.

В законе было также закреплено право субъектов Российской Федерации по вопросам так называемого собственного ведения (в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) принимать законы, иные нормативные правовые акты и региональные программы вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации также наделяются правом участвовать в осуществлении полномочий по предметам совместного веде-

¹⁸ Речь идет о следующих федеральных законах:

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";

от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";

от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений 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".

ния, не являющихся ни их собственными, ни делегированными им полномочиями, с осуществлением расходов за счет средств соответствующих бюджетов субъектов Российской Федерации, если это участие предусмотрено федеральными законами.

В соответствии с законом органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе также участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, не переданных им в соответствующем порядке, и (или) осуществлять расходы на дополнительное финансирование указанных полномочий за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами. Они также вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации дополнительные меры социальной адресной поддержки отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Финансирование подобных полномочий не является обязанностью субъектов Российской Федерации, осуществляется при наличии у них возможностей и не является основанием для выделения дополнительных средств из федерального бюджета.

Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ вступил в силу с 1 января 2006 года (за исключением некоторых статей). Предусмотренное в нем регулирование концептуальных приоритетов, намеченных Президентом России по результатам работы Государственного совета Российской Федерации, осуществлено не в полном объеме, поэтому потребуется продолжить работу по совершенствованию разграничения полномочий и внесению соответствующих изменений в другие федеральные законы. Предоставление субъектам Российской Федерации права добровольно осуществлять полномочия не накладывает на них обязательств. Поэтому в соответствии с законом данные полномочия будут осуществляться только теми субъектами Российской Федерации, у которых возникла реальная потребность в решении соответствующих задач и имеются необходимые бюджетные ресурсы.

В 2005 году была продолжена планомерная законодательная работа, направленная на укрепление и развитие политической системы, институтов демократии и гражданского общества.

В качестве главного условия победы над террором Президент Российской Федерации обозначил единство страны. Поскольку, как отметил глава государства, единой системы исполнительной власти в стране до сих пор не создано, главным шагом реформы по укреплению государственного управления стало внедрение новой схемы наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Исходя из этого, был принят Федеральный закон № 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".

На протяжении 2005 года данный федеральный закон нашел свое практическое применение в половине субъектов Российской Федерации, что позволяет оценивать эффективность предусмотренных в нем механизмов.

Концептуальные новеллы закона, предусматривающие наделение полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации, а также возможность досрочного отрешения от должности и назначения временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации повышают исполнительскую дисциплину и расширяют возможности оперативного управления территориями в кризисных ситуациях, позволяют государству проводить целенаправленную, последовательную и эффективную кадровую политику.

Поэтому в целом принятие такого закона стало целесообразной и своевременной мерой, которая оправдана как внутривнутриполитическими обстоятельствами, так и особенностями геополитической ситуации.

Вместе с тем еще в ходе обсуждения федерального закона № 159-ФЗ высказывались вполне обоснованные суждения о том, что закон не в полной мере достигает поставленных целей. В частности, речь идет о том, что задача обеспечения единства исполнительной власти в Российской Федерации до сих пор не находит своего рационального решения. В принятой редакции закона не предусмотрено участие высшего органа исполнительной власти — Правительства Российской Федерации в обеспечении единства исполнительной власти в Российской Федерации. Председатель Правительства Российской Федерации не только не участвует в процессе наделения полно-

мочиями высшего должностного лица субъекта Федерации, но и не имеет права обратиться к Президенту Российской Федерации с представлением об отрешении губернатора от должности.

Поэтому до тех пор, пока Правительство Российской Федерации не займет отведенное ему Конституцией Российской Федерации место в единой системе исполнительной власти, статья 77 Конституции Российской Федерации будет оставаться "спящей".

На сегодняшний день единство системы исполнительной власти, предусмотренной в части 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации, в полной мере реализовано лишь на федеральном уровне. Исполнительную власть осуществляет Правительство Российской Федерации (статья 110 Конституции Российской Федерации). Исходя из того, что Правительство Российской Федерации является высшим органом исполнительной власти, Председатель Правительства Российской Федерации представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, предлагает Президенту Российской Федерации кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров (статья 112). Таким образом достигается единство системы исполнительной власти на федеральном уровне.

Распространение механизмов, предусмотренных на федеральном уровне, на уровень субъектов Российской Федерации, а именно участие Правительства Российской Федерации в наделении полномочиями и отрешении от должности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, могло бы способствовать более эффективной реализации статьи 77 Конституции Российской Федерации. Ведь единую систему исполнительной власти, которую согласно статье 77 Конституции Российской Федерации образуют федеральные и региональные органы исполнительной власти, включая высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, возглавляет именно Правительство Российской Федерации.

В целом можно констатировать, что в результате проводимых руководством страны преобразований в сфере федеративных отношений приняты адекватные современным российским реалиям законодательные акты, позволившие решить острейшие задачи, такие как восстановление управляемости и сохранение государственной целостности. Сформированную таким образом модель федерализма характеризуют следующие особенности.

Первая и главная — это заметное усиление федерального центра, который доминирует над субъектами Российской Федерации по властным полномочиям и финансовым ресурсам.

Вторая особенность заключается в переходе от заключения договоров с отдельными субъектами Российской Федерации к законодательному разграничению полномочий, которое теперь строится на основе федеральных законов, устанавливающих равный для всех субъектов Российской Федерации объем полномочий по предметам совместного ведения.

И третья связана с введением так называемого института "федерального вмешательства", что подразумевает возможности высших органов государственной власти в определенных законом ситуациях вводить временную финансовую администрацию, оперативно принимать меры, восстанавливающие порядок в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Построение данной системы обеспечило восстановление единства правового пространства, сохранение территориальной и политической целостности России, существенно повысило управляемость страной. Это неоспоримые достижения последних пяти лет.

Однако потребности следующего этапа, связанные с достижением долгосрочных экономических целей, повышением уровня жизни и эффективности государства, потребуют дальнейшего реформирования федеративной системы и соответствующего законодательного обеспечения.

Законодательство в сфере федеративных отношений по-прежнему характеризуется недостаточной системностью. Большинство принимаемых законов направлено на коррекцию уже действующих актов, избираемые законодателем модели правового регулирования не всегда оптимальны, отсутствует согласованность между действующими законами, продолжается практика принятия актов, предусматривающих внесение изменений в федеральные законы.

Мероприятия в рамках федеративной, административной, муниципальной и других реформ зачастую никак не связаны друг с другом. Отсутствуют серьезные концептуальные документы, определяющие основные приоритеты проведения реформ в сфере федеративных отношений, государственно-территориального устройства, региональной политики.

При принятии законов зачастую не учитывается тот массив нормативных актов, который следует принять либо скорректировать в связи с принятием закона, запаздывает финансово-бюджетное регулирование. В результате Правительство Российской Федерации, а вслед за ним и

субъекты Российской Федерации не всегда успевают подготовиться к реализации положений, содержащихся в принимаемых Федеральным Собранием Российской Федерации федеральных законах.

Один из главных выводов заключается в том, что действующая модель федеративных отношений не стимулирует регионы к максимально полному использованию своего экономического, социального, кадрового потенциала, ограничивает их самостоятельность и не содержит механизмов, обеспечивающих эффективное участие субъектов Российской Федерации в практическом осуществлении важнейших государственных решений.

Поэтому перспективы российской государственности связаны с созданием системы российского федерализма, обеспечивающей экономическую и социальную самодостаточность субъектов Российской Федерации путем расширения прав и возможностей территорий в использовании своих природных, технологических, экономических, социальных, человеческих ресурсов.

Развитие России как свободного, демократического государства — а именно это в посланиях Президента Федеральному Собранию названо главной политико-идеологической задачей — невозможно без развития территориальной демократии, воплощаемой в праве субъектов Российской Федерации, муниципальных образований самостоятельно решать вопросы своего экономического и социального развития.

§ 2. О состоянии законодательства в сфере местного самоуправления

Основные цели реформы местной власти были сформулированы в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2002, 2003 годах и уточнены в посланиях 2004 и 2005 годов. Важнейшими из них являются создание эффективно действующей системы оказания услуг публичной властью гражданам и приближение органов местного самоуправления к населению.

2005 год можно назвать решающим для формирования двухуровневой модели территориальной организации местного самоуправления в России. В субъектах Российской Федерации определены границы 24 510 муниципальных образований, из них 20 112 — сельских поселений, 1823 — городских поселений, 1819 — муниципальных районов и 520 — городских округов. В некоторых субъектах Российской Федерации, таких как Сахалинская, Калининградская, Свердловская, Московская области, существующие муниципальные образования районного уровня были преобразованы в городские округа. С формально-юридической точки зрения такие преобразования правомерны, однако они не вполне согласуются с концептуальными установками Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее — Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ). Отклонение от его провозглашенных концептуальных положений во многом произошло из-за нечеткости формулирования норм об установлении границ территорий муниципальных образований и неучета федеральным законодателем сложившихся административных территориальных и муниципальных границ в субъектах Российской Федерации.

К 1 ноября 2005 года были проведены выборы во вновь образованных муниципальных образованиях. Таким образом, практически во всех субъектах Российской Федерации сформированы органы местного самоуправления двух типов муниципальных образований.

Федеральный законодатель достаточно оперативно реагировал на необходимость устранения правовых коллизий, возникавших при установлении границ территорий, установления статуса и структуры органов местного самоуправления муниципальных образований, при подготовке и проведении выборов в органы местного самоуправления. В конце 2004 года и в 2005 году были приняты и вступили в силу федеральные законы, уточняющие и дополняющие нормы, регулирующие установление границ и территорий муниципальных образований, определение структуры органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, порядок подготовки и проведения выборов во вновь образованных и существующих муниципальных образованиях, перечень вопросов местного значения, основания и порядок перераспределения муниципального имущества между различными типами муниципальных образований.

Несмотря на многочисленность вносимых поправок, следует признать, что данные поправки были необходимы для устранения правовых коллизий, возникающих в ходе проведения реформы местного самоуправления, и своевременны.

Многочисленные по объему изменения были внесены в базовый Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в связи с комплексными изменениями федерального избирательного законодательства. Большинство поправок касалось уточнения норм.

Второй комплекс поправок в федеральное законодательство относится к уточнению и расширению вопросов местного значения по сравнению с первоначальной редакцией федерального закона. Большая часть таких поправок была внесена федеральными законами в 2004 году. Существенное расширение вопросов местного значения произошло также и в 2005 году. Столь многочисленные ежегодные уточнения и дополнения вопросов местного значения требуют соответствующих изменений и дополнений в отраслевое законодательство, а также в налоговое и бюджетное законодательство с целью финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований.

Мониторинг реализации положений базового для проведения реформы Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ показал, что основными проблемами были и остаются разграничение полномочий между уровнями публичной власти, финансовое и имущественное обеспечение этих полномочий¹⁹. Проблемы практической реализации положений федерального законодательства об обеспечении финансовых и экономических условий деятельности вновь образованных и существующих муниципальных образований явились одной из причин продления сроков переходного периода реформы местного самоуправления до 2009 года Федеральным законом от 12 октября 2005 года № 129-ФЗ "О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Федеральный закон "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений" и в статью 7 Федерального закона "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах".

Наибольшие сложности с реализацией Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ возникли в тех субъектах Российской Федерации, в которых муниципальные образования до реформы существовали только на уровне районов и некоторых городов. За счет вновь образованных поселений общее количество муниципальных образований в таких субъектах Российской Федерации резко возросло. В силу названного Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и в установленные в нем сроки органы государственной власти этих субъектов Российской Федерации должны были провести объемную и сложную работу по правовому, организационному, кадровому и финансово-экономическому обеспечению вновь образованных поселений.

Федеральный закон о продлении сроков переходного периода был подписан Президентом Российской Федерации 12 октября 2005 года. Предусматриваемые им изменения являются наиболее существенными из всех (их было 11), внесенных в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в течение двух лет после его принятия.

В соответствии с внесенными изменениями субъектам Российской Федерации предоставляется право в переходный период передавать решение вопросов местного значения вновь образованных городских и сельских поселений муниципальному району, в состав которого они входят.

Во-первых, передача решения вопросов местного значения муниципальному району может быть осуществлена законом субъекта Российской Федерации как в полном объеме, так и частично. Субъекты Российской Федерации вправе также начать реализацию положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в полном объеме с 1 января 2006 года. Таким образом, принятые поправки на практике приведут к существованию городских и сельских поселений с разными перечнями вопросов местного значения, а значит, и разными полномочиями органов местного самоуправления, избранных на основе одинаковых принципов и в равных правовых условиях действия положений Федерального закона.

Во-вторых, в статьях 2 и 3 Федерального закона от 12 октября 2005 года № 129-ФЗ предусматривается в значительной степени отступление от ряда базовых принципов, содержащихся в основном тексте Федерального закона. Так, предполагается, что на переходный период по решению субъектов Российской Федерации могут не применяться положения Федерального закона,

¹⁹ Из предложений к докладу председателя Народного Собрания Республики Дагестан М. Алиева от 12 октября 2005 года № 01-01/1581.

Бюджетного и Налогового кодексов о процедурах межбюджетного выравнивания и закреплении налоговых источников за двумя типами муниципальных образований.

В-третьих, в переходный период субъекты Российской Федерации наделяются правами регулировать порядок решения вопросов местного значения вновь образованными городскими и сельскими поселениями.

Таким образом, можно констатировать, что в 2005 году и в базовый Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, и в ряд основополагающих федеральных законов, таких как Бюджетный и Налоговый кодексы, были внесены существенные изменения и дополнения, которые коснулись практически всех сфер правового регулирования вопросов местного самоуправления: территориальных, организационных, бюджетных и имущественных основ местного самоуправления.

Наиболее сложной является также проблема определения сферы полномочий местного самоуправления. Как известно, Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ установил исчерпывающий (закрытый) перечень вопросов местного значения для каждого типа муниципальных образований.

Однако из года в год явно проявляется тенденция, когда принятыми федеральными законами органы местного самоуправления наделяются дополнительными полномочиями. Как правило, это наделение происходит не напрямую — путем внесения изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, а через другие законы, что сводит на нет все усилия по сбалансированности полномочий органов местного самоуправления и их финансовой и материальной обеспеченности. Ярким примером значительного расширения перечня вопросов, решаемых органами местного самоуправления, без внесения соответствующих дополнений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, является Жилищный кодекс Российской Федерации, предусмотревший исполнение органами местного самоуправления более 20 новых полномочий, к которым относятся в том числе решение вопросов организации управления многоквартирными домами путем проведения конкурсов по выбору управляющих компаний, формирование земельных участков под такими домами и многие другие, требующие значительных затрат из местных бюджетов.

Надлежащая реализация приоритетных национальных проектов потребует финансирования преимущественно из федерального бюджета. Поэтому такой подход, определенный общенациональными интересами, приводит к необходимости согласования механизмов реализации проектов с законодательством о разграничении полномочий и бюджетным законодательством.

Поэтому было бы целесообразно установить специальный статус национального проекта в федеральном законодательстве. Речь идет как о возможности принятия специального федерального закона, так и о внесении изменений в федеральные законы от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Одним из наиболее проблемных является вопрос о разграничении прав муниципальной собственности между муниципальными образованиями различных типов. В соответствии с пунктом 2 части 7 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ Правительство Российской Федерации до 1 января 2005 года должно было утвердить порядок перераспределения имущества между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, а также порядок разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами. Однако до настоящего времени они не утверждены. Ряд положений, регулирующих порядок перераспределения имущества между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в связи с разграничением полномочий между органами власти, установлен пунктом 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ. Последними изменениями в этот закон, принятыми 23 декабря 2005 года Федеральным законом "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий", установлен и порядок разграничения муниципального имущества между муниципальными районами, поселениями и городскими округами.

Вместе с тем требование об утверждении Правительством Российской Федерации указанных процедур не было ни отменено, ни изменено. Это может привести к проблемам в правопримене-

нии, так как сохранение в законе указанной обязанности Правительства Российской Федерации может быть истолковано как право детализировать статью 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ путем принятия, например, механизма реализации заложенных в ней норм. Тем более что в самих этих вновь принятых нормах имеется ряд неоднозначно толкуемых положений.

В частности, порядок разграничения муниципальной собственности между разными типами муниципальных образований, изложенный в части 11.1 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ содержит исчерпывающий перечень из пяти ситуаций, при которых может производиться указанное разграничение. Однако таких ситуаций может быть больше.

Пока не удается достичь системности законодательства и обеспечить качественную юридико-техническую проработку 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, что приводит к нестабильности действующего законодательства и является одним из основных недостатков законодательного обеспечения приоритетов федеральной политики, провозглашенных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, в отношении организации местного самоуправления.

Поспешность, с которой федеральные законы принимаются Государственной Думой, приводит к тому, что изменения в них начинают предлагаться практически сразу после их опубликования. Не стал исключением и Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

Кроме этого, для надлежащей реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ следует принять федеральные законы и другие нормативные правовые акты, прямо предусмотренные этим федеральным законом, например, о муниципальной службе, о государственном и муниципальном имуществе, о внесении изменений в ГПК и АПК в части судебной защиты местного самоуправления, а также продолжить работу по исключению из законодательства положений, не согласующихся с разграничением полномочий между уровнями публичной власти и возлагающих "нефинансируемые мандаты" на органы местного самоуправления²⁰.

§ 3. Повышение эффективности системы правосудия

Повышение эффективности правосудия было поставлено Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в ряд важнейших приоритетов государственной политики еще в 2001 году. Президент России в ежегодных посланиях Федеральному Собранию неоднократно отмечал, что ключевым вопросом любой власти является доверие к государству граждан и субъектов экономической деятельности, которое напрямую зависит от состояния судебной системы, ее способности защитить законные права и интересы граждан.

Достижение данной цели глава государства связывал с решением целого ряда задач. Среди них:

- установление судебных процедур, обеспечивающих доступность правосудия и защиту прав личности; в частности, совершенствование административных процедур и судебных механизмов разрешения споров между гражданином и государством;

- гуманизация уголовного законодательства и системы наказаний, приведение в соответствие санкций за преступления с реальной общественной опасностью совершаемых деяний; расширение практики применения штрафов, там где это возможно, вместо лишения свободы;

- совершенствование системы арбитражного правосудия: четкое разделение компетенции арбитражных судов и судов общей юрисдикции, исключая ситуации, когда разрешение споров и рассмотрение жалоб на принятые решения осуществляется одним и тем же судом либо когда по сходным делам принимаются прямо противоположные решения;

- создание механизмов, обеспечивающих неукоснительное исполнение судебных решений;

- принятие в системе правосудия антикоррупционных мер;

- приведение в соответствие с новыми законодательными актами положений Закона Российской Федерации от 17 января 1992 года № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации".

²⁰ Предложения по совершенствованию законодательства о местном самоуправлении высказывались в рамках подготовки настоящего доклада Архангельским областным Собранием депутатов от 31 октября 2005 года № 01-06/70; правительством Астраханской области от 27 октября 2005 года № 01-01-7600; губернатором Владимирской области от 13 октября 2005 года № 5540-01/02-05.

В период 2000—2004 годов в Российской Федерации была проделана значительная работа по реализации судебной реформы, созданию и совершенствованию массива законодательных актов, регламентирующих сферу правосудия.

В решении этих задач активное участие принял Совет Федерации. Палата на протяжении всего рассматриваемого периода неоднократно рассматривала на парламентских слушаниях, "круглых столах", расширенных заседаниях Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам ход и результаты судебной реформы, проблемы и пути совершенствования деятельности уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, состояние государственной защиты потерпевших, свидетелей и других участников уголовного процесса, перспективы создания административной и ювенальной юстиции, вопросы оптимизации структуры арбитражных судов, обеспечения независимости судей и т.д. По результатам проведенных мероприятий готовились соответствующие рекомендации²¹.

Вместе с тем к началу 2005 года большое количество задач оставалось все еще нерешенными. Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию 2005 года вновь акцентировал внимание на актуальности проблем повышения эффективности правосудия, обеспечения открытости в работе судов и, как следствие, создания необходимого уровня доверия к судебной системе со стороны российского общества.

Особое внимание глава государства обращал на усиление противодействия коррупции и преступности: "Если часть российского общества будет по-прежнему воспринимать судебную систему как коррумпированную — говорить об эффективном правосудии будет просто невозможно... Организация борьбы с преступностью в стране требует принципиально новых подходов, нам нужны такие правоохранительные органы, работой которых добропорядочный гражданин будет гордиться".

В целях создания правовых условий для решения этих проблем в 2005 году было принято свыше 30 федеральных конституционных законов и федеральных законов. Их принятие внесло определенный вклад в решение главной задачи повышения эффективности системы правосудия.

Ряд принятых законов был направлен на защиту прав граждан. В первую очередь за счет совершенствования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях на это был направлен каждый третий принятый закон.

Важным нововведением явилось расширение перечня административных наказаний. В частности, был установлен новый вид административных санкций — приостановление предпринимательской деятельности на срок до 90 суток. Этот закон был принят в целях защиты жизни и здоровья граждан и окружающей среды от возможных неблагоприятных воздействий, а также в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Большое количество изменений было посвящено одной из самых больных проблем России — усилению ответственности за правонарушения в области дорожного движения.

Аналогичную направленность имели и иные принятые меры. Была усилена ответственность за незаконную деятельность по трудоустройству граждан Российской Федерации за рубежом, неиспользование земельного участка в установленном порядке, нарушение правил осуществления побочного лесопользования и незаконную порубку деревьев, ненадлежащую рекламу или отказ от контррекламы. Все это также было сделано в целях защиты прав и законных интересов российских граждан.

Ряд дополнений был внесен и в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации. В основном они касались порядка определения исправительного учреждения для отбывания наказания, изменения условий отбывания наказаний, а также вопросов, связанных с отбыванием наказания лицами, осужденными за преступления, совершенные в составе организованных групп, и терроризм.

Были приняты также законы, прямо направленные на гуманизацию уголовного законодательства и системы наказаний. Так, были исключены из статьи 115 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации положения о злостных нарушителях порядка отбывания наказания.

В целях обеспечения доступности правосудия были внесены изменения в действующий порядок разрешения споров между гражданином и государством, в том числе в административные

²¹ С материалами указанных мероприятий можно ознакомиться в докладе, подготовленном Комитетом Совета Федерации по правовым и судебным вопросам.

процедуры и судебные механизмы (например, в случаях урегулирования порядка разрешения споров, возникающих при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд).

Вместе с тем указанные результаты не повлияли существенным образом на повышение эффективности системы правосудия в целом.

Большая часть принятых законов была направлена на устранение противоречий в действующем законодательстве, возникающих, как правило, из-за отсутствия в законодательном процессе необходимого согласования рассматриваемых законопроектов с действующими нормами.

Принятие значительного числа законов было обусловлено необходимостью заполнения пробелов в регулировании организации деятельности судов, а также учреждений и органов, исполняющих судебные решения (например, потребностями урегулирования предельного возраста для занятия должности судьи, вопросов ликвидации или создания судов, порядка деятельности судебной системы при создании нового субъекта Российской Федерации и т.п.).

По свидетельству Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации²²: "Применение новых процессуальных кодексов (УПК и ГПК Российской Федерации) хотя и демократизировало процедуру отправления правосудия, но не избавило его от формализма и волокиты в рассмотрении уголовных и гражданских дел, низкого качества судебных решений, зависимости судей от политической конъюнктуры и субъективизма. Продолжающиеся нарушения прав человека на доступ к правосудию, его справедливость, разбирательство дел в разумные сроки, исполнение судебных решений пока свидетельствуют о неготовности судебной власти гарантировать полноценную защиту граждан.

Неэффективность судебной системы, нарушения прав человека самими органами правосудия препятствуют формированию общественного мнения о судах как о независимой, открытой и самостоятельной ветви государственной власти, способной действительно пресекать незаконные решения и действия должностных лиц. Отсутствие веры в справедливость правосудия, его подчиненность верховенству закона и равенству всех перед судом порождает многочисленные жалобы граждан на судебные решения по уголовным и гражданским делам, направляемые Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Вместе с тем его процессуальные полномочия по обращению с ходатайствами о пересмотре судебных решений, принятых с нарушением прав человека, предоставленные федеральным конституционным законом и дополнявшиеся предыдущими процессуальными кодексами, не нашли отражения в новом законодательстве, регулирующем уголовное и гражданское судопроизводство.

Несоответственность соответствующих положений Гражданского процессуального кодекса и Уголовного процессуального кодекса Российской Федерации и норм Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" создают препятствия в преодолении неконституционной правоприменительной практики судов надзорных инстанций, основанной на их собственном толковании действующего законодательства.

Несмотря на то что Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 29 июня 2004 года № 13-П сформулировал правовую позицию, согласно которой процессуальные кодексы не распространяют приоритет на разрешение их коллизий с федеральными конституционными законами, а при расхождении их норм должны применяться законы, имеющие большую юридическую силу, суды надзорных инстанций продолжают уклоняться от рассмотрения ходатайств Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации о пересмотре судебных решений, вступивших в законную силу, мотивируя это отсутствием в кодексах процессуальных норм, регулирующих порядок принятия по ним решений.

При отсутствии права законодательной инициативы предложения, вносившиеся Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации о необходимости приведения федеральных законов, какими являются ГПК и УПК Российской Федерации, в соответствие с федеральным конституционным законом, регулирующим его полномочия, до настоящего времени не реализованы".

²² Из предложений Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 17 октября 2005 года № ВЛ 33698-28.

Для оценки сложившейся ситуации Комитетом Совета Федерации по правовым и судебным вопросам 24 октября 2005 года были проведены парламентские слушания на тему "Вопросы повышения эффективности правосудия".

Участники парламентских слушаний положительно оценили ход выполнения и достигнутые результаты федеральной целевой программы развития судебной системы в 2002—2006 годах. Вместе с тем они констатировали, что проблема эффективности системы правосудия до настоящего времени не потеряла своей актуальности, и определили задачи, направленные на существенное продвижение в ее решении.

Так, по мнению участников слушаний, требуют дальнейшей теоретической проработки основные направления развития судебной системы, а также концептуальные подходы к повышению эффективности деятельности каждого вида судов. При этом необходимо:

освободить суды от выполнения несвойственных правосудию функций;

перераспределить нагрузку между судами общей юрисдикции, мировыми судьями и арбитражными судами;

разрешить вопрос о форме осуществления административного судопроизводства с принятием соответствующего закона;

оптимизировать количество видов преступлений, за совершение которых наказание может быть назначено условно;

критически осмыслить и скорректировать регулирование деятельности лиц, оказывающих гражданам и юридическим лицам помощь по юридическим вопросам, поскольку в действующем виде оно не обеспечивает в полной мере доступа к правосудию;

обеспечить более широкое применение досудебных процедур разрешения споров.

Были также определены основные задачи по совершенствованию уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства.

1. Необходимо принятие недостающих законов в сфере регулирования деятельности судов и ряда иных государственных органов (о Верховном Суде Российской Федерации, о судах общей юрисдикции, о государственной службе в правоохранительных органах и т.п.).

2. Требуется изменения процессуальное законодательство и законодательство, регламентирующее оперативно-розыскную деятельность, в целях надления соответствующих органов эффективными средствами выявления и расследования преступлений.

3. Содержание значительного количества санкций уголовно-правовых норм вызывает сомнения по причине их чрезмерной жесткости либо чрезмерной мягкости. Политика гуманизации наказания не должна порождать у преступников чувства безнаказанности. Для этого содержание наказания, которое может быть назначено за совершение преступления, должно удерживать от совершения противоправных деяний. Поэтому необходимо привести санкции уголовно-правовых норм в соответствие с общественной опасностью предусмотренных в этих нормах преступлений.

4. Следует пересмотреть как перечень уголовных наказаний, так и содержание отдельных видов наказаний, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, поскольку в нынешнем виде многие из них либо малоэффективны, либо трудноисполнимы. Например, исключив из системы уголовных наказаний конфискацию имущества, законодатели тем самым отказались от эффективного средства предупреждения корыстной преступности. Вследствие такого законодательного решения совершение некоторых преступлений становится экономически выгодным, даже с учетом негативных последствий, вытекающих из факта привлечения к уголовной ответственности.

5. Следует также внести изменения в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство в части, касающейся:

установления оптимального баланса процессуальных прав подсудимого и потерпевшего; законодательного закрепления института мнимого соучастия в совершении преступления.

6. Требуется пересмотр уголовно-исполнительного и исполнительного законодательства с целью повышения эффективности исполнения судебных решений.

7. Необходимо, наконец, принять закон о противодействии коррупции и внести изменения антикоррупционной направленности в иные нормативные акты.

Вместе с тем представляется целесообразным обратить внимание на повышение роли судов в совершенствовании законодательства с учетом результатов судебной практики. Для оптимизации взаимодействия парламента и органов судебной власти формулировку статьи 104 Конститу-

ции Российской Федерации о возможности реализации права законодательной инициативы Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации "по вопросам их ведения", которая не раскрывается в Конституции Российской Федерации и фактически не корреспондируется с федеральными конституционными законами о судебной системе, следует конкретизировать на законодательном уровне. При этом указанным судам необходимо предоставить максимально широкие возможности по реализации права законодательной инициативы.

Совершенствование и развитие российского законодательства, направленное на обеспечение компетентности, независимости и беспристрастности судей, должно осуществляться с учетом не только российской практики правоприменения, но и международных договоров и соглашений. Особое внимание необходимо обратить на Европейскую хартию о законе "О статусе судей", принятую Советом Европы.

На парламентских слушаниях был также определен комплекс мер по кадровому обеспечению эффективного правосудия и материально-техническому обеспечению деятельности судов. Основными из них являются:

- законодательное обеспечение сочетания независимости судей с ответственностью за принимаемые ими судебные решения;

- усовершенствование процедуры отбора и подготовки судей;

- введение обязательного декларирования имущественного состояния судей и членов их семьи, принятие иных мер по устранению взяточничества;

- организация механизма анализа судебных решений, позволяющего реагировать на поведение судей, систематически принимающих сомнительные судебные решения;

- повышение денежного содержания сотрудникам всех органов (МВД, ФСБ, ФСИН, ФССП и т.д.), принимающих участие в осуществлении правосудия, которое бы делало его соразмерным с денежным содержанием судей, работников органов прокуратуры;

- организация системы обучения кандидатов на судебские должности;

- разработка силами ВККС совместно с кадровой комиссией Администрации Президента, высшими судебными органами и органами, привлекаемыми к проверкам кандидатов на должности судей, полного перечня критериев отбора таких кандидатов в судьи и закрепление их в одном документе;

- ускорение процедуры назначения судей, исключение создавшейся ситуации, когда после положительного заключения квалификационных коллегий судей до назначения часто требуется время не менее года;

- введение нормативного финансирования судов;

- разработка программы строительства дворцов правосудия;

- создание системы обеспечения судей жильем;

- повышение уровня компьютеризации и информационного обеспечения деятельности судов.

Анализ практики судебной реформы показывает, что конкретизация и исполнение указанных мер должны контролироваться Президентом Российской Федерации и палатами Федерального Собрания. Возложение данной задачи на судебные органы не приносит ощутимых результатов. Например, в целях реализации положений Послания Федеральному Собранию 2005 года председателям высших судебных органов Российской Федерации главой государства было рекомендовано до 1 ноября 2005 года предложить меры, направленные на повышение эффективности правосудия. Однако в указанные сроки этого сделано не было.

§ 4. Совершенствование организации и деятельности органов государственной власти

Приоритетом стратегии укрепления государства является развитие системы парламентаризма и совершенствование законодательной деятельности.

Интенсивное развитие парламентских институтов происходит как на федеральном, так и на региональном уровнях. Совершенствование законодательства в этой сфере привело к возрастанию влияния региональных парламентов на политический процесс. На них возлагается обязанность по наделению полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, принятию законов, необходимых для эффективной реализации социально-экономической политики и важнейших национальных проектов, проведению работы по совершенствованию федеративных отношений, включая расширение полномочий регионов и завершение реформы местного самоуправления.

В 2005 году осуществлялось совершенствование законодательного регулирования порядка формирования Совета Федерации.

С 1 января 2005 года вступил 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 в 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", принятый по инициативе Совета Федерации.

Анализ практики реализации нового закона показал, что удалось нейтрализовать наблюдавшиеся ранее негативные тенденции. Повысился уровень стабильности состава палаты. Новая регламентация досрочного прекращения полномочий членов Совета Федерации перестала сковывать их законодательную инициативу. Регулярно проводимый мониторинг регионального нормотворчества позволил выявить следующие закономерности. В подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации продолжают действовать устаревшие нормы, регулирующие порядок избрания (назначения), а также досрочное прекращение полномочий членов Совета Федерации. Так, регламенты законодательных органов власти республик Марий Эл, Алтай, Хакасия, Алтайского, Приморского краев, Амурской, Волгоградской, Кемеровской, Новосибирской, Самарской областей содержат положения, позволяющие органу государственной власти принимать немотивированное решение о досрочном отзыве членов Совета Федерации. В связи с принятием указанного федерального закона обновлены нормативные акты лишь в немногих субъектах Российской Федерации: Республике Карелия, Республике Татарстан, Архангельской, Вологодской, Калужской, Пензенской, Ростовской областях, Еврейской автономной области. Однако в регламентах законодательных собраний Вологодской, Пензенской и Ростовской областей не закреплены положения об обязательности избрания (назначения) членов Совета Федерации в трехмесячный срок.

Следует отметить также, что за истекший с момента вступления в силу указанного выше федерального закона период, несмотря на неприведение регламентов органов законодательной власти субъектов Российской Федерации и регионального законодательства в соответствие с ним, органы государственной власти субъектов Российской Федерации ни разу не предприняли действий, которые противоречили бы новой редакции закона о порядке формирования Совета Федерации.

В 2005 году продолжалось совершенствование законодательства, регулирующего вопросы статуса федеральных парламентариев.

По результатам полугодовой работы, включившей многочисленные согласования с Правительством Российской Федерации, был принят Федеральный закон от 9 мая 2005 года № 42-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (далее — Федеральный закон от 9 мая 2005 года № 42-ФЗ).

Внесение этих изменений было вызвано необходимостью приведения его положений в соответствие с трудовым и избирательным законодательством, законодательством о государственной гражданской службе.

Предложенная Комиссией Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации модификация действующего федерального закона внесла существенные изменения в регулирование вопросов материально-технического обеспечения деятельности члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы. Были реформированы подходы к установлению величины денежного вознаграждения члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы.

Внесенные изменения заменили натуральные льготы, которыми пользуются парламентарии, денежной компенсацией. Причем законодатель, разрабатывая механизм осуществления монетизации, исходил из базового принципа экономии бюджетных средств, который был достигнут за счет одновременного сокращения объема предоставляемых льгот с повышением самостоятельности парламентариев в их использовании и применении.

Законом было предусмотрено выделение члену Совета Федерации и депутату Государственной Думы средств на оплату расходов, связанных с осуществлением ими своих полномочий. Пе-

речень таких расходов и их объем будет устанавливаться палатами Федерального Собрания самостоятельно в пределах средств, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год. Закон наделяет палаты Федерального Собрания правом устанавливать порядок пользования средствами связи. Члену Совета Федерации и депутату Государственной Думы предоставляется право использования личного автотранспорта с последующим возмещением соответствующих расходов. Законом уточняется порядок оплаты служебного жилья, предоставляемого парламентариям, — оплата коммунальных услуг в полном объеме возлагается на нанимателей служебного помещения — членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Законом предусматривается реальный механизм обеспечения социальных гарантий парламентариев. Членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы устанавливаются не только денежные вознаграждения, но и денежные поощрения в размерах, установленных для федерального министра. При этом парламентариям, как и федеральным министрам, не будут выплачиваться пособия на лечение в размере двойного ежемесячного вознаграждения к отпуску, продолжительность которого изменяется с 48 рабочих до 42 календарных дней.

В соответствии с Федеральным законом от 9 мая 2005 года № 42-ФЗ к федеральным государственным гражданским служащим отнесены помощники членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы по работе в Совете Федерации, Государственной Думе, работающие по служебному контракту.

Общий ежемесячный фонд оплаты труда помощников парламентариев увеличен в два раза и определен в размере 3,34 ежемесячного денежного вознаграждения депутата Государственной Думы.

Изучение Комиссией Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации разносторонней информации о структурах, функциях и эффективности деятельности законодательных (представительных) органов власти в центре и регионах позволило определить финансово-экономическую модель обеспечения парламентской деятельности как описание формальных правил, закономерностей, связей и процессов, используемых при практическом обеспечении финансовыми ресурсами затрат на создание необходимых и достаточных условий субъектам законодательной инициативы законодательных органов субъектов Российской Федерации для наиболее полной реализации ими своих полномочий.

Практическое функционирование системы обеспечения парламентской деятельности в центре и регионах, обмен опытом и итоги мониторинговых исследований законодательной практики по данным вопросам подтвердили, что законодательное установление оптимальной финансово-экономической модели обеспечения парламентской деятельности есть ключ к эффективному законотворчеству как на уровне Федерации, так и на уровне ее субъектов²³.

Развитие отечественного парламентаризма в центре и регионах на современном этапе совместимо с программно-целевым подходом к вопросам финансирования законодательных органов.

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

В 2005 году прорабатывались вопросы расширения полномочий Федерального Собрания Российской Федерации.

Проблема расширения полномочий палат парламента в сфере контроля за деятельностью органов исполнительной власти назрела уже довольно давно, практически с начала работы Федерального Собрания. В течение десяти лет в палатах парламента создавались парламентские комиссии для расследования общественно значимых событий и явлений. Опыт их работы и в Государственной Думе, и в Совете Федерации не только показал важность этого механизма парламентского контроля, но и выявил ряд существенных проблем проведения парламентских расследований. Во многом они предопределены отсутствием законодательно установленных правовых гарантий и законодательно закрепленной процедуры.

В конце 2005 года был принят Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации", внесенный Президентом Российской Федерации.

²³ Из предложений к докладу председателя Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан К. Толкачева от 2 ноября 2005 года № 776-ГС.

Закон разработан во исполнение пункта 12 перечня поручений Президента Российской Федерации по реализации основных положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год от 11 мая 2005 года.

Законом устанавливаются цели, принципы, предмет и правовые основы парламентского расследования, основания для его возбуждения, его организационные формы, основные положения, касающиеся порядка его проведения, порядок формирования парламентской комиссии, особенности ее статуса, состав, полномочия, порядок работы и принятия решений, а также обязанности должностных лиц и граждан, участвующих в парламентском расследовании.

Важным элементом закона является закрепление принципа гласности расследования, информирования общественности о причинах и условиях возникновения фактов, послуживших основанием для проведения парламентского расследования.

Парламентское расследование не подменяет собой дознание, предварительное следствие и судопроизводство. Это положение послужит гарантией независимости органов следствия и суда.

В целях невозможности использования инструмента парламентского расследования для действий, несовместимых с назначением этого института, закон определяет запрет на возбуждение расследования в течение последних 6 месяцев полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы, а также в период проведения избирательных кампаний по выборам Президента Российской Федерации и выборам депутатов Государственной Думы.

Федеральный закон "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации" направлен на построение системы парламентского контроля в Российской Федерации, формирование правовой базы парламентских расследований, которая позволит укрепить контроль за деятельностью институтов власти и местного самоуправления.

В 2005 году продолжилось совершенствование организации и деятельности исполнительных органов государственной власти.

Эта работа осуществлялась прежде всего в рамках реализации четырех основных направлений: административной реформы, реформирования государственной службы, бюджетной реформы и федеральной программы внедрения в деятельность органов исполнительной власти информационных технологий.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года утверждены концепция административной реформы в Российской Федерации и план мероприятий по ее реализации в 2006—2008 годах. Концепция административной реформы предполагает и устанавливает тесное взаимодействие всех названных направлений совершенствования государственного управления.

Основной целью концепции является повышение результативности и эффективности деятельности органов исполнительной власти.

В качестве целей административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах определены:

повышение качества и доступности государственных услуг;

ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Концепция административной реформы устанавливает конкретные показатели для повышения качества и эффективности государственного управления.

К настоящему времени, по оценке, данной в концепции, стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть мероприятий административной реформы. По ряду ее приоритетных направлений работы еще не начаты. Прежде всего это касается механизмов реализации полномочий органов исполнительной власти, необходимых для работы в новых условиях.

Не разработаны стандарты качества и доступности государственных услуг и административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

Должны получить развитие меры, направленные на дальнейшее сокращение административных ограничений в предпринимательстве и предусматривающие повышение эффективности государственного контроля и надзора, упорядочение лицензирования, проведения государственной регистрации, аккредитации, государственных экспертиз и других форм государственного регулирования административного характера.

Необходимо разработать механизмы противодействия коррупции. Требуется оптимизация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимодействие органов исполнительной власти с гражданским обществом.

Необходимо внедрить механизмы досудебного обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц.

В контексте административной реформы в 2005 году начато реформирование системы закупок для государственных и муниципальных нужд. Принят Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд".

Разработан и получил одобрение Правительства Российской Федерации проект федерального закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления", предусматривающий открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

В основном административная реформа затронула федеральный уровень исполнительной власти. На уровне субъектов Российской Федерации она реализуется лишь в форме отдельных экспериментов.

В 2005 году была продолжена реформа государственной службы. Продолжение реформы предполагало:

регулирование вопросов организации и функционирования отдельных видов государственной службы (правоохранительной и военной службы);

регулирование вопросов государственной гражданской службы, обеспечение реализации соответствующих положений.

Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" определил новую систему законодательства, регламентирующую гражданскую, военную и правоохранительную государственную службу. Однако не приняты законы, регулирующие вопросы организации и функционирования двух видов государственной службы — правоохранительной и военной службы, что существенно замедляет процесс реформирования государственной службы.

Кроме того, в 2005 году остались нерешенными вопросы, связанные с полноценным обеспечением подзаконными нормативными актами положений Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (далее — Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ).

Так, для реализации Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ одновременно с вступлением его в силу планировалось подготовить проекты 28 подзаконных нормативных актов, среди них 21 указ Президента Российской Федерации, 7 постановлений Правительства Российской Федерации. Однако указанные нормативные правовые акты подготовлены не в полном объеме.

Это в первую очередь относится к проблемам подготовки нормативных документов по разработке новой системы оплаты труда государственных гражданских служащих. Нормативного правового регулирования требует понимание категории должностей "руководители" в Федеральном законе от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ. Ее современная трактовка продолжает оставаться неоднозначной.

Кроме того, до сих пор отсутствуют постановления Правительства Российской Федерации, касающиеся вопросов медицинского страхования федеральных государственных гражданских служащих, получения федеральными государственными гражданскими служащими субсидии на приобретение жилья, порядка и условий размещения заказов на профессиональную подготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих.

Не урегулирован на законодательном уровне вопрос о соотношении федеральных должностей и должностей субъектов Российской Федерации²⁴.

²⁴ Необходимость своевременного формирования законодательства о государственной службе отмечается в предложениях к докладу губернатора Владимирской области от 13 октября 2005 года № 5540-01/02-05; Архангельского областного Собрания депутатов от 31 октября 2005 года № 01-06/70; правительства Астраханской области от 27 октября 2005 года № 01-01-7600; губернатора Владимирской области от 13 октября 2005 года № 5540-01/02-05.

§ 5. Укрепление политической системы и формирование институтов гражданского общества

Одним из принципиальных положений государственной политики России, провозглашенным в посланиях Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации, является укрепление политической системы, придание партиям доминирующей роли в политической жизни страны и в первую очередь в формировании представительных органов всех уровней государственной и местной власти.

В 2005 году политика законодательного обеспечения деятельности политических партий как основных связующих звеньев между обществом и властью была продолжена.

В области реформирования политической системы и порядка формирования законодательных (представительных) органов власти, укрепления институтов демократии и гражданского общества был принят 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 закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", предусматривающий переход к пропорциональной избирательной системе с 7-процентным партийным барьером и отмену института избирательных блоков.

Этим же целям соответствует Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации", который предусматривает:

- отмену института избирательных блоков на всех уровнях выборов;

- урегулирование права регионов отменять графу "против всех" на региональных и муниципальных выборах;

- введение единого дня голосования — второе воскресенье марта с резервным днем — второе воскресенье октября;

- снижение максимально допустимой доли брака в подписях с 25 до 10%;

- введение положения, в соответствии с которым депутаты, вышедшие из своей фракции, лишаются полномочий.

Продолжается практическая реализация 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" (далее — Федеральный закон от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ), почти в половине субъектов Российской Федерации действуют избранные по новому порядку главы регионов.

Вместе с тем еще в ходе обсуждения Федерального закона от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ высказывались вполне обоснованные суждения о том, что закон не в полной мере достигает цели. Результатом стало появление Федерального закона от 31 декабря 2005 года № 202-ФЗ "О внесении изменений в статью 18 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "О политических партиях", которым предусматривается введение нового порядка наделения граждан Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Он направлен на повышение роли политических партий в формировании органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Законом предусматривается, что политическая партия, список кандидатов которой по результатам выборов в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации был допущен к распределению депутатских мандатов и получил по итогам распределения наибольшее число мандатов, вправе инициировать рассмотрение указанным органом предложения Президенту Российской Федерации о кандидатуре высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Указанное предложение, инициированное политической партией, подлежит рассмотрению законодательным органом субъекта Российской Федерации с учетом сроков, установленных федеральным законодателем в целях обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих полномочий по внесению кандидатуры высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Предложение политической партии, под-

держанное большинством голосов законодательного органа субъекта Российской Федерации, направляется Президенту Российской Федерации.

Второй блок направлен на укрепление институтов демократии и гражданского общества, обеспечение гарантий реализации политических прав граждан²⁵.

Важнейшая роль на этом этапе отводится создаваемой на непартийной основе Общественной палате Российской Федерации, одной из главных задач которой является защита прав и свобод граждан, конституционного строя и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации. Закон об Общественной палате вступил в силу с 1 июля 2005 года.

Однако еще до завершения формирования состава Общественной палаты был принят Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 195-ФЗ "О внесении изменений в статьи 2 и 16 Федерального закона "Об Общественной палате Российской Федерации". Общественная палата приобрела полномочия по осуществлению общественного контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации. В соответствии с данным законом она получает право привлекать для указанных целей граждан, общественные объединения и представителей средств массовой информации к обсуждению вопросов, касающихся соблюдения свободы слова в средствах массовой информации, реализации права граждан на распространение информации законным способом и обеспечения гарантий свободы слова и свободы массовой информации.

Кроме того, Общественная палата Российской Федерации получила право давать соответствующие заключения о нарушениях российского законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также о нарушениях свободы слова в средствах массовой информации. Эти заключения могут направляться в компетентные государственные органы власти или должностным лицам.

Как известно, сегодня развернулся процесс создания общественных палат в регионах, аналогичных Общественной палате Российской Федерации²⁶. Фактически идет процесс формирования системного элемента гражданского общества.

В целях совершенствования законодательства о деятельности некоммерческих и неправительственных организаций был принят Федеральный закон от 10 января 2006 года № 18-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации".

Разработка данного закона обусловлена необходимостью реализации поручений Президента Российской Федерации, которые он высказал в своем Послании Федеральному Собранию, где были поставлены задачи по совершенствованию действующего законодательства в части создания нормальной системы учета и контроля за финансовыми потоками, идущими через общественные неправительственные организации.

Законом, в частности, предусматривается введение специального порядка государственной регистрации некоммерческих организаций, созданных в форме некоммерческого партнерства, учреждения, автономной некоммерческой организации, фонда, ассоциации, союза, учредителями которых не являются органы государственной власти или органы местного самоуправления. В нем уточняются также нормы, касающиеся оснований для отказа в государственной регистрации общественных объединений и их ликвидации, а также вводится уведомительный учет общественных объединений, действующих без приобретения статуса юридического лица.

Исключается возможность финансирования политической деятельности в чуждых стране интересах. Законодательно предусмотрен полный запрет на получение политическими деятелями, партиями и движениями пожертвований из-за рубежа.

Принятие закона вызвало широкий общественный резонанс, в том числе и критику, главным образом со стороны российских правозащитных организаций и представителей зарубежных некоммерческих, неправительственных организаций, посчитавших ряд норм законопроекта ущем-

²⁵ Из предложений к докладу Министерства юстиции Российской Федерации от 22 ноября 2005 года № 01-3507.

²⁶ О необходимости формирования региональных общественных палат говорится в предложениях к докладу председателя Государственной Думы Ставропольского края Ю.А. Гонтаря от 10 октября 2005 года № 1-1/1376; администрации Костромской области от 19 октября 2005 года № 2830-2-0; вице-губернатора Ярославской области С.А. Бурова от 1 ноября 2005 года № 8/06-2928 и других.

лением прав граждан. В результате многие их предложения были приняты депутатами. Работа с данным законом стала и первым опытом реализации функций Общественной палаты.

Анализ законодательства, принятого в 2005 году в сфере укрепления политической системы и формирования институтов гражданского общества, показывает, что некоторая его часть не вполне согласуется с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации²⁷.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года № 90-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" высказывалась правовая позиция, согласно которой "в странах с устойчивой многопартийной системой 5% барьер является средним показателем, позволяющим без искажения принципа пропорциональности выполнять те задачи, ради осуществления которых он вводится в пропорциональной и смешанной избирательных системах, и потому не рассматривается как чрезмерный. Между тем в Российской Федерации с ее еще только складывающейся и неустойчивой многопартийной системой 5% барьер в зависимости от различных условий может выступать и как допустимый, и как чрезмерный".

Конституционный Суд Российской Федерации устанавливает, что заградительный 5-процентный барьер находится на грани допустимого и может даже являться чрезмерным. Федеральный законодатель не снижает эту планку, не оставляет прежней, а повышает до 7% (действующая редакция статьи 82 Федерального закона от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"), а рядом депутатов предполагается ее поднять до 10 и даже до 12%.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 10 июня 1998 года № 17-П однозначно оценил голосование "против всех кандидатов" как право избирателей выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования в соответствии с установленными федеральным законодателем и органом законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации процедурами, с тем чтобы при этом исключалась возможность искажения существа волеизъявления избирателей. Такое волеизъявление означает негативное отношение избирателей ко всем зарегистрированным и внесенным в избирательный бюллетень по данному избирательному округу кандидатам. При этом выборы как способ выявления воли народа и формирования соответствующих легитимных органов государственной власти и местного самоуправления, от его имени осуществляющих публичную власть, основаны на приоритете воли большинства избирателей, принявших участие в голосовании.

Факт негативного отношения большинства избирателей ко всем кандидатам, подтвержденный голосованием "против всех кандидатов" большим числом избирателей, чем проголосовало за набравшего большинство голосов кандидата, означает, что и данный кандидат не получил поддержки избирателей, необходимой и достаточной для обеспечения подлинного представительства народа, которое согласно статье 3 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации должно быть результатом свободных выборов. Поэтому признание выборов в таких обстоятельствах не состоявшимися в наибольшей степени отвечает принципу народовластия. При этом соответствующее голосование обусловлено не деструктивными мотивами разрушения соответствующих властных институтов, а отрицательным отношением к конкретным кандидатам, внесенным в списки для голосования, предыдущими системными ошибками органов власти и отчуждением их от электората.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2005 года № 10-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации" указывается, что норма, предполагающая запрет на проведение предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, гражданами лично за счет собственных денежных средств, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 29 (части 1 и 4) и 55 (часть 3).

²⁷ Из предложений к докладу Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина от 28 октября 2005 года № 1298.

§ 6. Законодательное обеспечение информационного развития России

Свобода слова и право на информацию являются неотъемлемыми составляющими демократического общества.

Для нашего государства вопросы законодательного обеспечения информационного развития общества являются чрезвычайно важными. Колоссальные просторы России, разнородность географических и климатических условий жизни людей, различия в культурных, духовных, национальных традициях народов, населяющих нашу страну, значительная дифференциация доходов и уровня жизни — все это ставит перед обществом непростые задачи.

Общество нуждается в открытом диалоге, в плюралистическом и вместе с тем консолидирующем обсуждении всех возникающих вопросов, проблем и задач.

В Послании Федеральному Собранию 2005 года Президент Российской Федерации в числе приоритетных задач назвал вопросы обеспечения права граждан на объективную информацию и принятия как можно быстрее законодательства об информационной открытости государственных органов, создания гарантий, при которых государственное телерадиовещание будет максимально объективным, свободным от влияния каких бы то ни было отдельных групп и отражать весь спектр общественно-политических сил в стране.

Россия объективно участвует в процессе становления глобального информационного общества. Доступ к материальным и духовным ценностям информационной цивилизации может обеспечить населению России достойную жизнь, экономическое процветание и необходимые условия для свободного развития личности.

Принципиальное значение для развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) имеют разработанные в этой сфере нормативно-правовые акты. Они направлены на повышение инвестиционной привлекательности отрасли информационных технологий и связи, обеспечение ускоренного развития современной информационно-коммуникационной инфраструктуры, улучшение предпринимательского климата на рынке информационных и телекоммуникационных услуг.

Однако большинство из них были приняты во второй половине 90-х годов и уже не отвечают современному состоянию общественных отношений, а по отдельным вопросам вступают в противоречие с более поздними законодательными актами и не соответствуют темпам развития информационного общества.

Эти соображения в полной мере относятся и к Закону Российской Федерации "О средствах массовой информации", принятому в 1991 году. Закон был принят фактически в другую эпоху. Изменилось не только время, изменилось само общество.

Можно избрать два пути: либо постоянно совершенствовать этот закон, но он уже сегодня напоминает лоскутное одеяло и в дальнейшем от наших постоянных вмешательств лучше не станет, либо разработать новый закон, исходя из новых реалий, новых требований времени. В последнее время происходит много дискуссий по вопросам: отмирает или не отмирает радио, отмирают или не отмирают печатные средства массовой информации. Появился Интернет, который становится реальностью. Подходит ли Интернет под понятие "средства массовой информации"? В мире существуют разные трактовки этого вопроса и разные подходы к его решению — через принятие отдельного закона или путем объединения вопроса о средствах массовой информации и вопроса о деятельности Интернета.

В настоящее время законопроект "О средствах массовой информации" обсуждается с широким кругом общественности, медийным сообществом, представителями центральных и региональных средств массовой информации, с тем чтобы учесть весь спектр мнений и наиболее точно отразить в законопроекте современные реалии жизни и развития общества.

Нормативно-правовое регулирование является главным рычагом воздействия на все направления информационного развития.

В числе первоочередных задач необходимо разработать меры по закреплению правовых гарантий реализации конституционных прав граждан на получение информации и обеспечение доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также решениях, затрагивающих их права, свободы и законные интересы. При этом важно обеспечить защиту конфиденциальной информации, права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (защита персональных данных).

Необходимо законодательное обеспечение адекватного отражения в СМИ позиций различных социальных слоев, общественных движений и политических сил, всей палитры социальных, духовных и культурных интересов граждан России; защиты нравственных интересов семьи, детства и юношества, чести и достоинства личности, поддержки традиционных отечественных духовно-нравственных и культурных ценностей.

Следует также выработать и юридически закрепить механизмы эффективного партнерского сотрудничества государственных предприятий и организаций с коммерческими структурами, работающими на отечественном и мировом рынках ИКТ с целью развития и стимулирования отечественного производства социально значимых информационных продуктов.

Требуется обеспечить правовое регулирование в области формирования, хранения и использования национальных информационных ресурсов и усовершенствовать нормы, регулирующие ответственность за правонарушения в сфере производства, хранения, распространения и использования информации.

Дальнейшему совершенствованию подлежат институты защиты интеллектуальной собственности в области производства и потребления информации, прежде всего прав производителей, распространителей и пользователей ИКТ, информационных продуктов и услуг.

Должны быть решены вопросы правового регулирования использования сети Интернет.

Требуется обновления базовый законодательный акт отрасли — Федеральный закон от 20 февраля 1995 года № 24-ФЗ "Об информации, информатизации и защите информации".

В этой связи Правительством Российской Федерации была подготовлена новая редакция закона "Об информации, информационных технологиях и защите информации".

Данный проект федерального закона в совокупности с законами "О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных", "О персональных данных", "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных", "О персональных данных" позволит существенно улучшить качество законодательного обеспечения информационной политики Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Решение приоритетных задач государственного строительства в целом было подчинено общим стратегическим целям создания эффективного государства и обеспечения необходимых гарантий политических прав граждан России.

Принципиальные положения государственной политики в этой сфере, определенные Президентом Российской Федерации, в основном нашли свое отражение в принимаемых законах и практике их реализации.

Вместе с тем в организации законотворческой и правоприменительной деятельности в значительной степени сохраняются те системные недостатки, которые были выявлены и изложены в первом докладе Совета Федерации 2004 года.

Ряд важнейших задач, поставленных главой государства, по-прежнему не находит необходимого подкрепления при концептуальной проработке правового обеспечения государственной политики. Так, например, отсутствуют серьезные концептуальные документы в сфере федеративной реформы, в области проведения региональной политики.

Как следствие, нередко направленность принимаемых законов продолжает расходиться со стратегическими целями развития государства, либо законодателю приходится многократно возвращаться к уже принятым актам, внося в них все новые изменения.

Не уделяется необходимое внимание вопросам тщательной подготовки условий для введения законов в действие; при принятии законов зачастую не учитывается тот массив нормативных актов, который следует принять либо скорректировать в связи с принятием закона; запаздывает финансово-бюджетное регулирование. Правительство Российской Федерации и субъекты Российской Федерации не всегда успевают подготовиться к реализации положений, содержащихся в принимаемых федеральных законах.

Все это, в свою очередь, дестабилизирует действующее законодательство, затрудняет практику его применения, в конечном счете недопустимо затягивает процессы реформирования жизненно важных сфер жизнедеятельности общества и государства.

Решение перечисленных проблем должно стать одним из важнейших приоритетов перспективной политики государственного строительства.

Глава 2

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

ВВЕДЕНИЕ

Важнейшим правовым документом, определяющим права и свободы человека и гражданина в России, является Конституция Российской Федерации.

Согласно Конституции Российской Федерации стратегия дальнейшего социального развития страны, приоритеты обеспечения прав человека и гражданина в социально-культурной сфере и развития гражданского общества были определены Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в ежегодном Послании Федеральному Собранию 2005 года.

Послание 2005 года посвящено принципиальным идеологическим и политическим вопросам, которые в сочетании со стратегическими целями и задачами социального и экономического развития России, сформулированными в Послании 2004 года, должны рассматриваться как совместная программа действий всех органов власти страны на ближайшее десятилетие.

Центральной политико-идеологической задачей, поставленной главой государства, является развитие России как свободного, демократического государства, основанного на ценностях свободы и демократии, справедливости и законности.

При этом решение острых вопросов развития социальной сферы напрямую связывается с проведением демократических преобразований, обеспечением прав и свобод человека, формированием институтов гражданского общества.

В Послании названы фундаментальные проблемы развития государства и гражданского общества, решение которых давно назрело.

Среди них:

демографические проблемы;

проблемы здравоохранения;

крайне низкая заработная плата врачей, учителей, работников культуры и науки, военнослужащих, других работников бюджетной сферы.

Дальнейшее развитие и конкретизацию эти положения посланий 2004 и 2005 годов получили в последующих инициативах Президента России, в частности, по осуществлению в ближайшие годы крупных, национального масштаба программ системной модернизации здравоохранения, образования, жилищной сферы и сельского хозяйства.

Речь идет о необходимости преобразований в базовых сферах жизнедеятельности населения страны, которые определяют состояние его здоровья, образования и обеспеченность жильем. Ключевой вопрос государственной политики, по мнению главы государства, заключается в существенном повышении качества жизни граждан России, для чего страна располагает соответствующими возможностями.

Следует выделить ряд принципиальных моментов реализации обозначенных национальных проектов: значительный финансовый ресурс, выделяемый на решение стратегических целей по повышению качества жизни россиян, целевой характер распределения средств на наиболее важные вопросы.

Наиболее значимые проблемы правоприменительной практики 2005 года в социальной сфере были связаны с введением в действие с 1 января 2005 года и обеспечением механизмов реализации Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ²⁸.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации важнейшими социальными правами человека являются права на труд и его вознаграждение, на жилище, на образование, охрану здоровья и медицинскую помощь, на социальное обеспечение, благоприятную окружающую среду, на свободу интеллектуальной деятельности и научно-технического творчества и другие права.

²⁸ Подробнее об этом законе см. доклад Совета Федерации 2004 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации".

Все более полная реализация указанных прав позволяет обеспечить достижение основной цели государственной политики — существенного повышения качества жизни граждан России.

§ 1. Право на достойную оплату труда

В сфере обеспечения трудовых прав к 2005 году накопились серьезные проблемы. Главная из них — крайне низкий уровень оплаты труда, недостаточный для обеспечения нормальных условий жизнедеятельности значительной части работников и членов их семей.

Правовой порядок регулирования размеров заработной платы устанавливается главой 21 Трудового кодекса Российской Федерации (далее — Трудовой кодекс).

Мониторинг практики применения Трудового кодекса свидетельствует о том, что он не свободен от пробелов и упущений²⁹.

Так, фактически неработающими являются положения статей 133 и 421 Трудового кодекса, согласно которым минимальная заработная плата должна подниматься до уровня прожиточного минимума трудоспособного человека.

За четыре года, прошедших со дня введения Трудового кодекса, минимальная заработная плата в России практически не приблизилась к прожиточному минимуму: в 2002 году она составила 24% от прожиточного минимума, во второй половине 2005 года — 26%.

Основой для установления МРОТ является величина прожиточного минимума — одного из ключевых социальных нормативов уровня жизни населения.

В соответствии со статьей 3.1 Федерального закона от 24 октября 1997 года № 134-ФЗ "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" потребительская корзина для основных социально-демографических групп населения (трудоспособное население, пенсионеры, дети) в целом по Российской Федерации устанавливается федеральным законом не реже одного раза в пять лет. Последний пересмотр был в 1999 году. Законодательный пересмотр потребительской корзины, который должен быть осуществлен в 2004 году, не осуществлен до сих пор, что значительно влияет на показатели бедности, статистически выгодно их "приукрашивает".

Необходимо отметить, что 19 октября 2005 года Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу проект федерального закона "О потребительской корзине в целом по Российской Федерации", однако законом он пока не стал.

Важным с точки зрения обеспечения права на труд являются изменения, внесенные Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ в статью 421 Трудового кодекса, согласно которым порядок и сроки поэтапного повышения размера минимальной заработной платы до размера, предусмотренного частью первой статьи 133 Трудового кодекса, а также механизм, гарантирующий выплату минимальной заработной платы в установленном размере, устанавливаются федеральным законом. Однако проект указанного закона Государственной Думой пока даже не рассматривался.

Существующая система заработной платы в России не отвечает требованиям рыночной экономики и тормозит ее развитие. Уровень затрат на рабочую силу в России по сравнению с развитыми странами мира остается низким. Даже с учетом более низкой производительности труда в России, по сравнению с развитыми странами (в 2—3 раза), разрыв в заработной плате составляет 3—5 раз.

При существующем уровне заработной платы основная масса населения просто не в состоянии оплачивать требуемый круг жизненно важных жилищно-коммунальных, медицинских, образовательных, оздоровительных и других услуг. Зачастую граждане вынуждены отказываться от полноценного, сбалансированного питания, продолжения образования и даже от необходимого лечения. Последнее обстоятельство приводит к ухудшению здоровья населения, к росту заболеваемости и повышению уровня смертности.

Заниженный уровень заработной платы является антистимулом для работника и ограничителем увеличения покупательной способности населения, а значит, и роста производства. Ограничение роста производства, в свою очередь, приводит к "замораживанию" заработной платы. По-

²⁹ Несовершенство федерального законодательства о труде отмечается в предложениях к докладу губернатора Свердловской области Э.Э. Росселя, и.о. губернатора Астраханской области К.А. Маркелова от 27 октября 2005 года № 01-01-7600; и.о. главы администрации (губернатора) Томской области О.В. Козловской от 28 октября 2005 года № ВК-03-13083; Администрации Главы Республики Коми и Правительства Республики Коми от 25 октября 2005 года № 03-26/3844 и других.

лучается своего рода замкнутый круг, разорвать который можно только совместными усилиями государства, работодателей и работников.

Проблема заключается в том, что в стране сохраняется большое число рабочих мест в "бюджетном" секторе экономики с уровнем оплаты труда ниже величины прожиточного минимума. Относительно заработной платы учителей, врачей, работников культуры можно сказать, что на сегодняшний день ставки (оклады) Единой тарифной сетки, которые лежат в основе оплаты их труда, по 15 разрядам из 18 ниже прожиточного минимума. По данным Росстата, в июне 2005 года уровень средней начисленной заработной платы работников здравоохранения и сферы социальных услуг составил к ее уровню в обрабатывающих производствах 73%, работников образования — 72% (в июне 2004 года — соответственно 73% и 70%). Низкие заработки способствуют развитию "теневых" экономических взаимоотношений, включая дополнительные неформальные денежные выплаты, подарки, подношения и т.д.

В России отмечается крайне низкое значение такого важного показателя, отражающего степень сбалансированности отношений в трудовой сфере, как соотношение минимальной и средней заработной платы. Оно составляет всего 10% при рекомендованных пропорциях данного соотношения Международной организацией труда 50% и Европейским союзом 60%.

Специалисты прогнозируют, что до 2010 года данное соотношение (при разных вариантах развития экономики и роста заработной платы) улучшится в России весьма незначительно: с 10% в настоящее время до 12—25%.

В стране сохраняется устойчивая тенденция к усилению поляризации населения страны по заработной плате практически между всеми возможными группами работающих: в разрезе отраслей экономики, регионов и предприятий. Если в начале 90-х годов заработная плата в отраслевом и региональном разрезе отличалась максимум в 2—3 раза, то сейчас уже в десятки раз.

Следствием данной тенденции является целый ряд негативных явлений: усиление неоправданной фрагментации социальной структуры общества на множество все более изолированных друг от друга слоев и групп, углубление индивидуализации поведения, снижение общественной солидарности и взаимопонимания, маргинализация значительных слоев населения.

Следует отметить, что начиная с 2000 года темпы роста заработной платы в стране были весьма высокими — в среднем 10% в год — и превышали при этом темпы роста производительности труда.

В то же время размер заработной платы по ее покупательной способности составил на конец 2005 года всего 90% уровня 1991 года и достигнет дореформенного уровня, по разным оценкам, не раньше 2008 года.

На ситуацию с заработной платой отрицательно влияет и отмена Единой тарифной сетки (ЕТС) оплаты труда бюджетников. В связи с приведением в соответствие расходных полномочий и предметов ведения между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления с 1 января 2005 года размеры оплаты труда для педагогов и медицинских работников устанавливаются муниципалитетами.

Представляется, что единые межразрядные соотношения в оплате и диапазон ЕТС представляют собой минимальные социальные стандарты системы социальной защиты. Поэтому они должны быть едиными для всех работников организаций и учреждений бюджетной сферы независимо от их подчинения (федеральные, региональные и муниципальные).

Во многих регионах при хроническом недостатке финансовых средств задача приемлемого уровня заработной платы учителям и врачам удовлетворительно не решалась на протяжении многих лет³⁰.

Президент России неоднократно акцентировал внимание на проблеме своевременной выплаты заработной платы работникам, подчеркивая при этом, что работник должен иметь возможность распорядиться заработанным по своему усмотрению. Однако систематические задержки выплат заработной платы остаются проблемой.

По данным проверок, проводимых Рострудинспекцией и в порядке прокурорского надзора, выявляются массовые нарушения со стороны работодателей практически по всем аспектам трудовых отношений: задержки с выплатой заработной платы и ее своевременной индексацией, по

³⁰ Средняя начисленная заработная плата за июль 2005 года составила: в образовании — 5097 рублей в месяц (1,6 потребительского набора), или всего 59% к ее уровню в обрабатывающих производствах; в здравоохранении и сфере предоставления социальных услуг — 5871 рубль в месяц (1,9 потребительского набора), или 68% к ее уровню в обрабатывающих производствах.

продолжительности рабочего времени и предоставлению ежегодного отпуска, порядку заключения и исполнения трудового договора, условиям и охране труда.

Невыполнение органами власти всех уровней, руководителями хозяйствующих субъектов зачастую в течение длительного времени обязательств по выплате заработной платы существенно нарушает права граждан, вынуждая их прибегать к голодовкам, забастовкам и другим крайним формам выражения протеста.

Наибольшая задолженность по заработной плате сохраняется на предприятиях агропромышленного комплекса, на транспорте и в строительстве.

Распространены факты использования руководителями предприятий денежных средств, предназначенных на выплату заработной платы, в личных корыстных и иных не предусмотренных законом целях.

Зачастую коллективные договоры, правила внутреннего трудового распорядка, трудовые договоры не содержат положения о материальной ответственности работодателей за задержку выплаты заработной платы, изменение сроков и форм оплаты труда.

Вопреки требованиям статьи 136 Трудового кодекса в коллективных и трудовых договорах не определены конкретные дни выплаты заработной платы или установлено, что выплата производится один раз в месяц, своевременно не выплачиваются денежные средства за отпуск.

Продолжается практика оплаты труда в неденежной форме в размерах, превышающих установленный частью 2 статьи 131 Трудового кодекса 20-процентный уровень от общей суммы заработной платы. Особенно характерен такой порядок расчетов на предприятиях, расположенных в сельской местности.

Все еще имеют место случаи, когда в нарушение требований статьи 133 Трудового кодекса оклады устанавливаются ниже минимального размера оплаты труда, а также когда в нарушение требований, установленных статьей 236 Трудового кодекса, при задержках выплат заработной платы, руководителями не выплачивается денежная компенсация работникам.

Федеральным законом от 22 декабря 2005 года № 171-ФЗ "О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2006 год" предусмотрено выделение средств федерального бюджета регионам на повышение оплаты труда медицинских работников первичного звена в соответствии с национальным проектом "Здоровье". Это участковые терапевты, участковые педиатры, врачи общей практики и работающие с ними медицинские сестры. Очевидно, что выделенная сумма (12,8 млрд. рублей) нуждается в увеличении. В перечень указанных должностей следует включить фельдшеров фельдшерско-акушерских пунктов, персонал "скорой помощи", учесть в расходах на оплату труда районные коэффициенты и единый социальный налог.

Существующая номинально положительная динамика роста заработной платы обесценивается высокими (во многих случаях опережающими) темпами роста тарифов на энергоносители, на услуги ЖКХ, медицины, образования и транспортных тарифов.

Анализ состояния дел с оплатой труда в стране и оценка тенденций ее формирования в среднесрочной перспективе свидетельствуют о крайне несовершенных методах ее регулирования как с помощью договорных механизмов, так и государственных (законодательных, налоговых и бюджетных) методов. В итоге это приводит к серьезным системным недостаткам в этой сфере.

Существующие механизмы в сфере регулирования доходов не только не решают задачу борьбы с неравенством и бедностью, а, напротив, воспроизводят их в расширенном масштабе.

Совокупные расходы в России на два базовых института доходов населения (заработная плата и социальное страхование) составляют чуть больше 33% ВВП, что в 1,8—2 раза меньше, чем в развитых странах.

Низкий уровень заработной платы и рост ее дифференциации, массовые масштабы задержки с ее выплатами составляют "нервный узел" проблем в сфере доходов населения, на что следует направить усилия законодательной и исполнительной власти всех уровней.

Задачей национального масштаба является повышение минимальной заработной платы до прожиточного минимума в течение ближайших 2—3 лет и ее выравнивание таким образом, чтобы ее уровень составлял не менее 30—40% от величины средней заработной платы по стране.

§ 2. Право на нормальные условия и охрану труда

Законодательство Российской Федерации, регулирующие вопросы охраны труда и здоровья работников, призвано обеспечить конституционные права граждан (статья 37 Конституции Рос-

сийской Федерации) на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены труда.

Помимо принятия Трудового кодекса в последние годы введены в действие два основополагающих федеральных закона³¹.

Данное законодательство носит рамочный характер и определяет общую направленность законодательных установлений. Его существенно дополняют и развивают нормативные правовые акты, которые состоят из многочисленных указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов министерств и ведомств.

В настоящее время в Российской Федерации действует около 3 тысяч законодательных актов по охране труда: 400 государственных стандартов по охране труда, 900 отраслевых стандартов, 150 межотраслевых санитарных и гигиенических правил и ряд других документов.

Этот крупный правовой массив в основном сохраняет прежний подход в области охраны труда, не обладает скоординированными и согласованными между собой характеристиками, зачастую имеет существенные противоречия и архаизмы.

Необходимо внести соответствующие изменения в законодательную базу охраны труда, которые продиктованы новыми экономическими и правовыми реалиями рыночной экономики.

Введенный в действие с 1 января 2003 года Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ "О техническом регулировании" предусматривает унификацию законодательных норм в сфере охраны труда и их перенос с ведомственного уровня на уровень общегосударственной политики. Вместо многочисленных межведомственных правил и норм по охране труда, стандартов безопасности и т. д. будет функционировать два-три рамочных федеральных закона и приблизительно 150—300 технических регламентов. Однако их правовой статус будет выше. Они будут являться нормативными правовыми актами федерального уровня.

Крупные задачи по совершенствованию законодательной базы в сфере условий, охраны труда, социальной защиты работников стоят в связи с подписанными соглашениями России и Европейского сообщества (ЕС) о партнерстве и сотрудничестве, а также подписанием Россией в 2001 году Европейской социальной хартии.

Для решения этой задачи необходимо проанализировать значительный массив документов ЕС и разработать программу действий для России по гармонизации отечественного законодательства с современными международными документами по вопросам производственного травматизма и профессиональной заболеваемости.

В их числе директивы Европейского союза о безопасности и гигиене труда, стандарты Международной организации труда и Международной комиссии по радиологической защите (МКРЗ), включая международную стандартизованную терминологию по профессиональным рискам.

Особое внимание важно обратить на документ МОТ ILO OSH2001, который посвящен способам идентификации и оценки рисков, методам и структуре управления рисками. Рекомендации, высказанные в данном документе, позволяют оценивать и управлять рисками на национальном и региональном уровнях: наладить контроль за опасными факторами риска, минимизировать их посредством разработки систем безопасного труда. В перспективе:

формирование единого правового пространства в области охраны труда, гигиены труда и техники безопасности;

совершенствование существующей правовой системы в части повышения ответственности конкретных субъектов за ненадлежащее исполнение обязательных норм защиты. В большинстве случаев эта ответственность возлагается на работодателей, а в некоторых случаях правовые нормы закрепляют ее за производителями или поставщиками оборудования;

нормативная регламентация мониторинга условий труда по фактическим и ожидаемым рискам (система аттестации рабочих мест по факторам профессионального риска, увязанная с системой страхования и программы снижения рисков, программами технической и пожарной безопасности, охраны труда и экологической безопасности). Его цель — организация охраны труда и социальной защиты работников от профессиональных рисков на конкретном рабочем месте.

³¹ Федеральный закон от 17 июля 1999 года № 181-ФЗ "Об основах охраны труда в Российской Федерации" и Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ "Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве".

§ 3. Право на пенсионное обеспечение

Основной проблемой пенсионного обеспечения граждан России являются недостаточные размеры пенсий.

Материальное положение большинства пенсионеров при выходе на пенсию существенно понижается (в 3, а то и в 5—6 раз), что приводит к изменению их социального статуса, вызывает угрозы и риски реально попасть в категорию маргиналов, через два-три года стать бедными, а то и нищими. Например, высококвалифицированный специалист, зарабатывающий 30—40 тыс. рублей в месяц, при выходе на пенсию может рассчитывать на пенсию, размер которой не превысит 2700—2900 рублей, т.е. будет вынужден практически в одночасье снизить свой потребительский спрос более чем в 10—12 раз.

Социологические исследования показывают, что почти у 90% пенсионеров размеры пенсии недостаточны для покупки одежды и обуви, у 60% — не хватает пенсии для приобретения необходимых лекарств. Низкие уровни доходов пенсионеров крайне угнетающе воздействуют на их психологическое состояние, являются причиной серьезных стрессов, социальной апатии, а зачастую и психологических срывов людей, переживающих подобные изменения в своем образе жизни.

Существующий правовой порядок регулирования исчисления размеров пенсий определен пакетом федеральных законов, вступивших в силу с 1 января 2002 года.

Правовой новацией, существенно повлиявшей на величину бюджетов государственных внебюджетных фондов (пенсионного, медицинского и социального страхования) в 2005 году, явилось снижение ставок единого социального налога (ЕСН) с 35,6% до 26% от размера выплачиваемой заработной платы. В частности, произошло уменьшение величины ЕСН по пенсионному страхованию с 28% до 20%.

Выпадающие доходы бюджета Пенсионного фонда России на 2005 год в связи со снижением ставки ЕСН составили, по предварительным данным, 287,1 млрд. рублей, или почти четверть текущих пенсионных обязательств. Обеспечение текущей сбалансированности бюджета фонда осуществлялось за счет использования 82,9 млрд. рублей переходящего остатка средств на 1 января 2005 года и трансфертов федерального бюджета. Однако общий текущий дефицит по распределительной составляющей пенсионной системы по отношению к закрепленным доходам ориентировочно составил 157,4 млрд. рублей, что, по мнению аудиторов Счетной палаты Российской Федерации, создало уже в 2005 году ситуацию недостаточной финансовой устойчивости пенсионной системы России.

Что касается законотворческой деятельности 2005 года в рассматриваемой сфере, то количество принятых законодательных актов было невелико.

В то же время был принят ряд законов, направленных на улучшение пенсионного обеспечения.

Важно, что Федеральным законом от 14 февраля 2005 года № 3-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" в связи с установлением размеров базовых частей трудовых пенсий и порядка индексации базовой и страховой частей трудовой пенсии в 2005 году" повышены размеры базовых частей трудовых пенсий.

В марте 2005 года принят Федеральный закон от 21 марта 2005 года № 18-ФЗ "О средствах федерального бюджета, выделяемых Пенсионному фонду Российской Федерации на возмещение уплаты страховых взносов за период ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет и период прохождения военной службы по призыву".

Закон определяет порядок выделения ПФР средств федерального бюджета на возмещение уплаты страховых взносов за указанные выше нестраховые периоды, а также порядок расчета объема этих средств.

Еще одним законом, принятым в сфере регулирования пенсионной системы, является Федеральный закон от 9 мая 2005 года № 48-ФЗ "О внесении изменений в федеральные законы "Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации", "О негосударственных пенсионных фондах" и "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования". Предмет его регулирования — порядок и сроки, связанные с реализацией выбора застрахованными лицами инвестиционного портфеля (управляющей компании) или негосударственного пенсионного фонда, осуществляющего обязательное пенсионное страхование.

В соответствии с указанным федеральным законом изменен срок информирования застрахованного лица с 1 июля на 1 сентября, а срок подачи заявления о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании) или негосударственного пенсионного фонда — с 1 октября на 31 декабря.

Данные изменения позволяют предоставить застрахованным лицам к моменту подачи ими заявления о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании) или негосударственного пенсионного фонда более полную информацию о результатах работы этих компаний и фондов и, соответственно, сделать более осознанный выбор в пользу того или иного инвестиционного портфеля (управляющей компании) или негосударственного пенсионного фонда.

Кроме того, отменена рассылка бланков заявлений о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании) и о переходе из Пенсионного фонда Российской Федерации в негосударственный пенсионный фонд, которая выявила свою неэффективность.

В 2005 году проводилась индексация пенсий: с 1 апреля было осуществлено увеличение базовой части трудовой пенсии по старости — до 900 рублей, с 1 августа размер базовой и страховой частей трудовой пенсии был повышен на 6%. Было также проведено дополнительное увеличение страховой части трудовой пенсии на 4,8%.

В результате в августе 2005 года средний размер назначенных месячных пенсий составил 2537 рублей, или — 107% от прожиточного минимума пенсионера и 28% от средней заработной платы, что следует оценить положительно.

В то же время остается острой проблема "северных" пенсий. В ряде регионов, особенно Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, средний размер пенсии увеличился, однако остался ниже прожиточного минимума пенсионера. Зачастую даже средняя пенсия во многих северных регионах составляет 45—60% от прожиточного минимума.

Надо сказать, что российские показатели соотношения размеров пенсий с прожиточным минимумом и средней заработной платой примерно в два раза меньше величин, рекомендованных Международной организацией труда (МОТ)³² и Европейской социальной хартией.

По расчетам специалистов-актуариев, всего через три-четыре года средний размер пенсии понизится до 22% и даже до 18% от средней заработной платы. Это для средней заработной платы. Если же заработная плата работника была в два-три раза выше средней, то ситуация еще сложнее: размер пенсии составляет уже сегодня только пятую, а то и десятую часть от заработной платы.

В соответствии с Федеральным законом от 22 декабря 2005 года № 175-ФЗ "О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2006 год" бюджет ПФР утвержден с дефицитом в размере 19,34 млрд. рублей.

В 2006 году в целом доходы ПФР составят 6,6% ВВП, и их доля в ВВП останется на уровне 2005 года; расходы — 6,3% ВВП (против 6,9% в 2005 году).

Следует отметить, что приведенные размеры дефицита (19,34 млрд. рублей) отражают только итоговые величины бюджетных построений. Реальные характеристики его структурных составляющих по базовой и страховой частям пенсии значительно больше. Так, дефицит по базовой части трудовой пенсии равен 183,9 млрд. рублей, а по страховой части — 93,8 млрд. рублей. Он будет покрыт из федерального бюджета и за счет переходящего остатка средств ПФР на 1 января 2006 года (26,4 млрд. рублей).

Превышение расходов над закрепленными доходами ПФР составит около 278 млрд. рублей, что свидетельствует о дальнейшем снижении финансовой устойчивости фонда и усилении его зависимости от федерального бюджета.

В итоге в 2006 году будет достигнута сбалансированность бюджета ПФР, но переходящие остатки денежных средств ПФР на 1 января 2007 года ориентировочно составят всего около 7 млрд. рублей. Это может вызвать определенные трудности с выплатой пенсий в январе 2007 года.

По расчетам ПФР, за 2006 год трудовая пенсия увеличится в среднем на 7,2%, или на 180 рублей, что с учетом ожидаемой инфляции едва позволит сохранить ее покупательную способность на уровне 2005 года.

Следует отметить, что предполагаемый уровень индексации пенсионных выплат не позволяет решить задачу увеличения размеров социальных и трудовых пенсий в объемах, опережающих рост потребительских цен, поставленную в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации "О бюджетной политике в 2006 году".

³² Конвенция МОТ № 102 (1952 года) "О минимальных нормах социальной защиты".

Ухудшится ситуация и в связи со снижением коэффициента замещения (соотношения средней пенсии и средней заработной платы), который понизится с 28% в 2005 году до 26% в 2006 году.

Финансовое состояние пенсионной системы России, по оценкам специалистов Пенсионного фонда Российской Федерации, характеризуется как нестабильное.

Согласно прогнозу на ближайшую и среднесрочную перспективу дефицит распределительной составляющей бюджета ПФР будет составлять: в 2006 году — 308,9 млрд. рублей (1,3% от объема ВВП), в 2007 году — 432,8 млрд. рублей (1,7%), в 2008 году — 656,9 млрд. рублей.

Таким образом, изменения в налоговом законодательстве существенно ухудшили текущее финансовое положение распределительной составляющей пенсионной системы и неблагоприятно отразятся на состоянии бюджета Пенсионного фонда России в средне- и долгосрочной перспективе.

Во многом это связано с существующей финансовой моделью пенсионного обеспечения, в которой значительная часть ресурсов (30% от их объема), направляемая на так называемую базовую пенсию, расходуется на выравнивание пенсий и выполнение функции социальной пенсии.

Еще одним каналом отвлечения ресурсов является накопительная часть пенсионной системы, в которой участвуют работающие граждане моложе 1967 года рождения. Таким образом, значительная часть финансовых ресурсов (сейчас более трети, а в ближайшие годы — более 40%) обслуживает механизмы базовой и накопительной частей пенсионного обеспечения.

Неблагоприятные тенденции с финансовым обеспечением пенсионной системы страны будут негативно сказываться на темпах роста размеров пенсий, которые уже в настоящее время недопустимо малы.

В России введение новых пенсионных законов существенно урезало (с финансовой точки зрения) ранее накопленные пенсионные права граждан. Так, отвлечение финансовых ресурсов на накопительную часть пенсий приводит к существенному уменьшению размеров пенсий нынешним поколениям пенсионеров, и это будет продолжаться еще на протяжении 20—25 лет. Другими словами, все финансовые издержки переходного периода несут нынешние пенсионеры.

Это не позволит не только в ближайшее время, но и в среднесрочной перспективе одновременно обеспечить повышение минимальных размеров пенсий до уровня прожиточного минимума и сформировать право на страховую пенсию в размерах, соответствующих финансовому вкладу большинства застрахованных работников.

Неблагоприятные тенденции при этом нарастают. Например, у таких категорий работников, как занятые в сельском хозяйстве, малом и среднем бизнесе (примерно треть от всех получателей пенсий) размер трудовой пенсии через 5—6 лет будет в 2 раза меньше прожиточного минимума.

Более того, проблема усугубляется тем, что пенсионная реформа оставила фактически вне правового пенсионного поля примерно треть россиян: безработные, самозанятые, работающие без оформления должным образом своих трудовых отношений (без трудовых книжек) могут рассчитывать только на социальную пенсию.

Таким образом, цели пенсионной реформы 2002 года не только не достигнуты, их результаты стали для пенсионеров еще более несправедливыми, чем до реформы, уменьшилась и социальная эффективность пенсионной системы.

При этом в настоящее время и на среднесрочную перспективу в условиях действующего законодательства объем поступлений сумм страховых взносов на финансирование страховой части трудовой пенсии примерно на 40% не обеспечивает расходы Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату указанной части трудовых пенсий.

Другими словами, пенсионная система России вошла в фазу финансовой неустойчивости, которая будет все более усугубляться.

Причин столь крупных проблем в осуществлении пенсионной реформы несколько.

Во-первых, перевод страховых взносов в 2001 году в режим налогов (единого социального налога) существенно подорвал страховые мотивационные механизмы сбора взносов.

Во-вторых, неоправданное с позиций обязательного пенсионного социального страхования отвлечение финансовых ресурсов на базовую (фактически социальную) пенсию и на накопительную пенсию не позволяет выполнять в полном объеме обязательства перед застрахованными.

В-третьих, две вышеуказанные причины не позволили сформировать институт пенсионного страхования, который в состоянии справиться с генеральной задачей по увязке и тесной зависимости размеров пенсий от размеров взносов.

Основную задачу, которую предстоит решить в ближайшей перспективе (до 2008 года), исполнительная власть видит в увеличении базовых пенсий до прожиточного минимума.

Хотя постановка этой задачи сама по себе и правильная, но она заслоняет постановку и решение задачи более высокого уровня — формирования пенсионного страхования, которое могло бы предоставить возможность для работников и их работодателей с помощью страховых взносов "зарабатывать" пенсию, сопоставимую с заработной платой — 40—65% от размера заработной платы.

Учитывая остроту проблем социального, в том числе пенсионного, страхования, в Совете Федерации в 2005 году разрабатывалась концепция системы совершенствования социального страхования Российской Федерации. В рамках этой работы проведено два заседания "круглых столов": "Среднесрочная перспектива финансовой обеспеченности государственных внебюджетных фондов" (29 марта 2005 года) и "Проблемы реформирования обязательного социального страхования" (15 июня 2005 года). Проект Концепции системы совершенствования социального страхования Российской Федерации был одобрен 22 ноября 2005 года на заседании президиума Совета законодателей.

Указанная Концепция содержит набор концептуальных подходов по формированию новых страховых механизмов и отношений, позволяющих создать высокоэффективные институты страховой защиты наемных работников и их семей, в том числе в сфере пенсионного обеспечения.

В Концепции, в частности, предлагается:

- сформировать пенсионную систему, которая бы гарантировала для наемных работников со средними и высокими заработками размер пенсий после 35—40 лет страхового стажа не менее 50—60% от их заработной платы;

- решить проблему финансовой устойчивости пенсионной системы России на основе совершенствования пенсионного страхования, вовлечения в этот процесс самих работников и установления жестких законодательных правил по увязке объема взносов и размеров пенсий;

- с помощью актуарных расчетов применить эффективные страховые экономические механизмы отдельных сценариев развития пенсионного обеспечения;

- законодательно закрепить механизмы выполнения и контроля четко зафиксированных обязательств всех участников пенсионного обеспечения (государства, работодателей и работников) на долгосрочную перспективу (на 30—40 лет);

- обеспечить государственное стимулирование дополнительных систем пенсионного страхования с участием в их финансировании работодателей и работников;

- принять кардинальные меры по снижению неоправданной дифференциации заработной платы и повышению ее минимальных размеров. В этой связи в числе первоочередных мер стоит программа доведения соотношения минимальной и средней заработной платы до соотношения не менее 40% (рекомендуемое МОТ соотношение составляет 50%). Данная мера позволит решить ряд других крупных экономических и социальных задач, например, постепенно снижать страховую пенсионную нагрузку на работодателей;

- решить задачу законодательного регулирования величин дотаций из федерального бюджета в систему пенсионного страхования. Эти ресурсы государство должно предоставлять на цели компенсации определенных видов социальных рисков, которые носят объективный характер: северные риски, риски профессионального труда — затраты по ним государство обязательно должно дотировать.

Данные предложения не исчерпывают всего круга требующих своего решения проблем. Но они представляются приоритетными при формировании современной пенсионной системы России.

§ 4. Право на социальное обеспечение и социальное обслуживание

Важное место в законодательной практике 2005 года отведено реформированию социальной защиты населения. Главное — это замена части льгот денежными компенсациями, осуществленная в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ.

Реформирование системы социальной поддержки населения продиктовано давно назревшей необходимостью упорядочения системы льгот на новых принципах бюджетного федерализма и организации системы социальной защиты в условиях разделения функций и ответственности федерального центра, субъектов Федерации, муниципалитетов и других субъектов правоотношений в данной сфере.

В течение 2005 года Советом Федерации проводился мониторинг реформирования системы социальной защиты населения. Систематически обобщалась информация о состоянии хода формирования новой системы социальной защиты населения, в том числе в части оплаты жилья и коммунальных услуг, ежемесячных денежных выплат гражданам, меры социальной поддержки которых осуществляются за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

После вступления в силу Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ с 1 января 2005 года стали очевидны просчеты и ошибки, допущенные при разработке закона. В их числе отсутствие четкого механизма его исполнения и недостаток финансовых ресурсов федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации для обеспечения реализации положений указанного законодательного акта.

Это вызвало необходимость не только принятия срочных мер органами исполнительной власти, но и внесения изменений и дополнений, в части финансирования государственных расходов по обеспечению реформирования социальной защиты населения, в Федеральный закон от 23 декабря 2004 года № 173-ФЗ "О федеральном бюджете на 2005 год". Существенное дополнительное увеличение объемов финансовых ресурсов, выделенных на реализацию указанного закона, позволило в значительной мере снять наиболее острые проблемы, имевшие место в начале 2005 года.

Процесс модернизации системы льгот входит в число важнейших социально-экономических и политических вопросов 2005 года и сохранит свою высокую значимость и актуальность в ближайшей и среднесрочной перспективе.

Его основные итоги и проблемы заключаются в следующем.

По мнению многих экспертов, в большинстве регионов страны решены в приемлемой мере вопросы по проезду льготных категорий граждан в городском общественном и пригородном транспорте, во многих субъектах Федерации отмечается значительное улучшение ситуации с санаторно-курортным лечением граждан и с их обеспечением лекарственными средствами.

В 69 субъектах Федерации введены региональные социальные проездные билеты для проезда на любых маршрутах общественного транспорта неограниченное число раз.

Проездные билеты не вводились, гражданам ежемесячно выплачивают денежные компенсации для приобретения проездных по полной стоимости или со скидкой в Адыгее, Хакасии, Ставропольском крае, Кировской и Читинской областях.

Натуральные льготы сохранены в 14 субъектах Федерации³³.

Следует отметить и факт существенного упорядочения всего спектра организационных вопросов в социальной сфере: впервые в России создан полный регистр льготных категорий граждан и упорядочен массив нормативных правовых документов в сфере лекарственного обеспечения граждан, проведена организационная работа с персоналом соответствующих региональных структур, обеспечивающих работу с населением в данной сфере.

Большую роль в улучшении социальной поддержки ветеранов войны и других категорий населения сыграл Указ Президента Российской Федерации от 30 марта 2005 года № 363 "О мерах по улучшению материального положения некоторых категорий граждан Российской Федерации в связи с 60-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941—1945 годов".

Конечно, процесс решения многолетних "напластований" проблем в этой сфере чрезвычайно сложен. Анализ хода реформы льгот свидетельствует о том, что страна находится на начальном этапе данного процесса.

Принципиальным вопросом введения в действие Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ является сохранение существующего уровня социальной защиты граждан, имеющих право на меры социальной поддержки. Пункт 1 статьи 153 указанного закона гарантирует, что граждане, имевшие до 1 января 2005 года право на компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, смогут реализовать это право в форме и размерах, предусмотренных данным законом (то есть преимущественно в денежной форме). Пунктом 2 данной статьи уточняется, что при предоставлении гражданам тех гарантий, за которые отвечают в новых условиях субъекты Российской Федерации, они не имеют права уменьшать размер денежных выплат, которые эти граждане получали на 31 декабря 2004 года, а при переводе в денежную форму натуральных льгот — уменьшать совокупный объем их финансирования или ухудшать условия предоставления.

³³ Республики Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Чувашия, Чечня, Воронежская, Калининградская, Новгородская, Омская области, Москва, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Эвенкийский, Усть-Ордынский Бурятский, Агинский Бурятский автономные округа.

При этом субъекты Российской Федерации не принуждаются к обязательной замене тех льгот, за предоставление которых они теперь отвечают, на денежные выплаты, поскольку закон не содержит требования об обязательности такой замены. Таким образом, на региональном уровне возможно предоставление льгот по-прежнему в натуральной форме. Следует отметить, что данной нормой воспользовалось большинство субъектов Федерации.

Только восемь субъектов Российской Федерации "монетизировали" почти весь спектр льгот, за исключением льгот по оплате жилья и коммунальных услуг.

21 регион монетизировал большинство льгот³⁴. 29 регионов сохранили большинство натуральных льгот, а остальные их виды "монетизировали" в форме региональной ежемесячной денежной выплаты.

15 регионов практически сохранили почти все льготы в натуральной форме с введением в ряде случаев региональной ежемесячной денежной выплаты.

Таким образом, только треть субъектов Федерации осуществили реформу системы льгот в формате, предусмотренном концепцией Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ. В большинстве регионов принята смешанная схема, при которой предоставление ряда льгот оставлено в натуральной форме. Например, типичной ситуацией является подход правительства Санкт-Петербурга, которое многие виды льгот сохранило в натуральной форме: льготный проезд на городском (частично) и пригородном железнодорожном транспорте; зубопротезирование и санаторно-курортное лечение; скидки на лекарства и бесплатное лекарственное обеспечение при наличии определенных заболеваний.

Различная степень "включенности" субъектов Федерации в процесс "монетизации" льгот обусловлена комплексом причин, важнейшими из которых являются: финансовые возможности субъектов Федерации, число льготников, ситуация на рынке труда, сложившееся общественное мнение в регионах по данному вопросу.

Следует отметить и то, что в отдельных случаях реформа льгот приводит к снижению уровня социальной защиты некоторых категорий льготников. Например, отмена системы натуральных льгот для почетных доноров России и замена их на единовременную выплату в 6 тыс. рублей в год привели к неравноценной их компенсации, а как следствие — к обвальному снижению объемов резервных запасов крови.

Сохраняется острота проблем в сфере социальной поддержки инвалидов.

К сожалению, можно констатировать, что, несмотря на усилия, предпринимаемые со стороны государства и общества по профилактике инвалидности, наблюдается неуклонное увеличение ее масштабов.

В многочисленных обращениях, поступающих в Совет Федерации из субъектов Российской Федерации, отмечается, что изменения, внесенные Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ в Федеральный закон от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", привели к ухудшению положения инвалидов в обществе³⁵.

Одна из наиболее острых проблем — проблема безработицы среди инвалидов. В 2004 году признано безработными 166,6 тысячи инвалидов (128% к показателю 2003 года и 155% к уровню 2002 года). По состоянию на 1 января 2005 года на учете в органах службы занятости в качестве безработных состояло около 110,6 тысячи безработных инвалидов. Согласно информации Совета по делам инвалидов при Председателе Совета Федерации в 2005 году из субъектов Российской Федерации, занятость инвалидов в регионах не превышает 30% (во Владимирской области — 15%, в Псковской области — 18%, в Москве — 20%, в Воронежской области — 25%, в Костромской области — 28,6% и т.д.).

Статья 21 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" устанавливает федеральные квоты для приема инвалидов на работу: организациям, численность работников которых составляет более 100 человек, устанавливается квота для приема на работу инвалидов в процентах к среднесписочной численности работников (но не менее 2 и не более 4%). При этом от обязательного квотирования рабочих мест освобождаются предприятия общественных объединений инвалидов, уставной капитал которых состоит из вклада этих объединений.

³⁴ Город Санкт-Петербург, Амурская, Ивановская, Курганская, Ленинградская, Орловская, Тамбовская, Тверская, Томская, Челябинская, Читинская и Ярославская области, республики Башкирия, Коми, Татарстан, Удмуртия, Якутия, Приморский край, автономные округа — Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский.

³⁵ Из предложений Всероссийского общества инвалидов.

До принятия Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ квоты устанавливались для предприятий с численностью более 30 человек в размере от 2 до 4 % от общей численности занятых. Очевидно, что пересмотр норм квотирования, направленный на защиту интересов малого бизнеса, создал менее благоприятные условия для обеспечения занятости инвалидов.

Инвалиды утратили также одну из мер государственной поддержки — обеспечение транспортными средствами с ручным управлением, что является важнейшим элементом обеспечения жизнедеятельности и социальной реабилитации инвалидов с поражением опорно-двигательного аппарата.

Определенные проблемы существуют в реализации инвалидами и семьями, имеющими детей-инвалидов, их права на предоставление скидки не ниже 50% на оплату жилья.

Отмеченные существенные различия по переводу натуральных льгот в денежную форму, которые наблюдаются в региональном разрезе, приводят к разрушению прежде единого социального пространства страны.

Так, диапазон выплачиваемых компенсаций на обеспечение мер социальной поддержки реабилитированных лиц колеблется от 110 рублей в Псковской области до 1026 рублей в Ингушетии.

В этой связи социальная поддержка жертв политических репрессий, по мнению многих региональных руководителей, должна осуществляться по единым правилам и за счет федерального бюджета.

В конце 2004 года федеральных льготников в России насчитывалось около 13 млн. человек; на конец августа 2005 года, по данным Пенсионного фонда Российской Федерации, эта цифра возросла до 16 млн. человек. Причем ряд экспертов прогнозируют ее дальнейший рост, с тем, что к концу текущего года она, возможно, составит 17 или даже 17,5 млн. человек.

Еще одной крупной проблемой в ближайшее время станет проблема выбора для льготников: натуральные льготы или их денежный эквивалент. Данная норма содержится в Федеральном законе от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, а поэтому на протяжении второго—третьего кварталов 2005 года происходил выбор гражданами альтернативных вариантов, который завершился 1 октября текущего года.

Во многих регионах страны наблюдается массовый выбор в пользу денежных выплат и тем самым происходит отказ от так называемого социального пакета. Так, около 40% федеральных льготников в городе Санкт-Петербурге, Республике Башкортостан и в Ленинградской области подали заявления в Пенсионный фонд России об отказе от получения пакета социальных услуг. Возможность столь массового перехода на денежные компенсации разработчиками Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ не прогнозировалась. Поэтому высказываются опасения по поводу возможности сохранения страхового принципа обеспечения лекарствами. Массовый переход к денежным выплатам может привести к такой ситуации, что из системы могут выйти как раз те лица, кто в минимальной степени пользуется лекарствами, а останутся те категории льготников, которые нуждаются в лекарствах в максимальной степени.

Отрицательными последствиями этого явления могут стать финансовая необеспеченность потребности в лекарствах и снижение уровня социальной поддержки наиболее уязвимых лиц.

В связи с отмеченными выше проблемами реформирования системы социальной поддержки населения предполагается работа в следующих направлениях.

Предстоит решить вопрос о реализации права инвалидов, детей-инвалидов и лиц, их сопровождающих, на бесплатный проезд на междугородном транспорте к месту лечения и обратно.

В целях обеспечения финансирования оплаты проезда инвалидам и сопровождающим их лицам при получении инвалидами медицинской помощи, оказываемой в федеральных, в том числе специализированных, медицинских организациях, а также в санаторно-курортных учреждениях по направлению организаций здравоохранения и органов управления государственной и муниципальной систем здравоохранения за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации Минздравсоцразвития России были подготовлены соответствующие предложения и разъяснения. Кроме того, субъектам Российской Федерации было рекомендовано выдавать единый льготный проездной билет на два лица для проезда на общественном транспорте детей-инвалидов и инвалидов, имеющих ограничения способности к трудовой деятельности III степени, вместе с сопровождающими их лицами.

Требуется своего решения вопрос упорядочения процедуры медико-социальной экспертизы, особенно на этапе передачи полномочий и функций по данному направлению деятельности из региональных органов на федеральный уровень. Достаточно отметить, что во многих регионах

очереди на переосвидетельствование составляют от 3—4 месяцев до года. Одной из причин такого "затора" стало введение для каждого инвалида индивидуальной карты реабилитации. Хотя идея сама по себе и неплохая, но ее реализацию на практике стали проводить не только для граждан, которые признаны инвалидами впервые, но и для всех давно ими являющихся. В обращениях в органы власти отмечаются факты прекращения выплаты либо значительного понижения размеров пенсий и ежемесячной денежной выплаты после медико-социального переосвидетельствования инвалидов I и II групп, которым не была установлена либо была понижена степень ограничения способности к трудовой деятельности.

Общероссийскими общественными организациями инвалидов предлагается устанавливать размеры ежемесячной денежной выплаты инвалидам, которым с 1 января 2005 года соответствующая группа инвалидности на основании пункта 6 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ была переквалифицирована в соответствующую степень ограничения способности к трудовой деятельности, вне зависимости от снижения степени ограничения способности к трудовой деятельности при сохранении прежней группы инвалидности.

Следует ускорить подготовку методических рекомендаций по разъяснению порядка установления инвалидности, а также завершение работы по подготовке классификации и критериев оценки ограничений, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы утраты трудоспособности, и законодательное закрепление их принципиальных положений.

Усилия по законодательному разрешению некоторых из указанных проблем уже предпринимаются.

Заслуживает внимания проект федерального закона № 155968-4 "О внесении изменения и дополнения в статью 21 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (в части квотирования рабочих мест для инвалидов), внесенный в Государственную Думу Законодательным Собранием Санкт-Петербурга. Законопроект направлен на восстановление существовавшей до 1 января 2005 года нормы о внесении работодателем, в случае невыполнения или невозможности выполнения установленной квоты для приема на работу инвалидов, ежемесячной обязательной платы в бюджет субъекта Российской Федерации за каждого нетрудоустроенного по квоте инвалида. При этом авторами законопроекта предлагается снизить численность работников в организациях, для которых устанавливается квота, со 100 до 50 человек.

Не вызывает концептуальных возражений законопроект № 214225-4 "О внесении изменений в статью 111 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (в части расширения перечня технических средств реабилитации инвалидов), внесенный в Государственную Думу Государственным Советом Республики Татарстан. Законопроект направлен на восстановление права инвалидов на обеспечение спецавтотранспортом.

На решение проблемы льгот по оплате жилья для инвалидов направлены проекты федеральных законов № 175260-4, внесенный Законодательным Собранием Нижегородской области, и № 216678-4, внесенный Московской областной Думой с идентичным наименованием "О внесении изменения в статью 17 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации". Концепции данных законопроектов в отличие от положений действующего законодательства не ставят предоставление скидки на оплату жилого помещения инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, в зависимости от принадлежности жилого помещения к тому или иному виду жилищного фонда.

Предполагается рассмотреть возможность установления норматива софинансирования из федерального бюджета расходов субъектов Российской Федерации, позволяющего по заявлению граждан предоставлять им набор социальных услуг, аналогичный предусмотренному Федеральным законом от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ "О государственной социальной помощи" в объеме льгот, ранее предоставлявшихся им в натуральной форме, для следующих категорий населения:

- реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий;
- лиц, проработавших в тылу в период с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР;
- лиц, награжденных орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны.

На улучшение мер социальной поддержки указанных лиц в 2006 году в проекте федерального бюджета предусматривается около 1,5 млрд. рублей. При этом существенное увеличение финансирования из федерального бюджета указанных категорий граждан прежде всего коснется дота-

ционных регионов, у которых на сегодняшний день нет возможности реализовать федеральный стандарт финансирования в полном объеме.

Важным направлением совершенствования социальной поддержки является увеличение с 1 января 2006 года размера ежемесячных денежных выплат для льготников, фактически проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, на сумму, эквивалентную размерам действующих на северных территориях районных коэффициентов, централизованно установленных для производственной сферы (выплачиваемых к базовой части пенсий).

Назревшим является вопрос введения компенсации расходов на оплату проезда пенсионерам, являющимся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, к месту отдыха на территории Российской Федерации и обратно.

В настоящее время такая компенсация осуществляется один раз в два года в соответствии с законами о федеральном бюджете и о бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на соответствующий год, однако это законы временного действия, не решающие проблему концептуально.

Многочисленные нарекания вызывает отсутствие нормативного правового акта, определяющего порядок исчисления и выплаты процентных надбавок к заработной плате, стипендиям, пособиям для лиц, работающих и обучающихся в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Следует отметить, что опыт реализации реформы системы льгот во многом может быть использован при проведении реформы ЖКХ, систем здравоохранения и образования.

§ 5. Право на жилище

Основные задачи современной государственной жилищной политики были сформулированы в Послании Президента России Федеральному Собранию 2004 года, где подчеркивалось, что необходимо "сконцентрироваться на задачах, затрагивающих практически каждого гражданина, каждую российскую семью", среди которых на первом месте стоит "обеспечение граждан доступным жильем", и "ипотека должна стать доступным способом решения проблем для людей со средними доходами". Эти положения сохранили актуальность и в 2005 году.

Президент России поставил задачу к 2007 году обеспечить значительный рост объемов жилищного строительства, завершить формирование нормативной базы, необходимой для выпуска ипотечных ценных бумаг, значительно увеличить расходы федерального бюджета на поддержку молодых семей.

Следует отметить, что до 1 марта 2005 года жилищные отношения регулировались Жилищным кодексом РСФСР, принятым еще в 1983 году и не соответствующим по большинству положений экономическим и социальным условиям современной России³⁶.

В 2004 году был принят пакет законов, направленных на формирование рынка доступного жилья в Российской Федерации, — 27 законов, в том числе Жилищный кодекс Российской Федерации (далее — Жилищный кодекс).

Таким образом, 2005 год ознаменовался введением в действие с 1 марта 2005 года важнейшего законодательного акта, определяющего отношения в жилищной сфере. Формирование законодательной базы в жилищной сфере в целом завершено.

Новый Жилищный кодекс ввел основы для осуществления государством последовательной жилищной политики. Он установил новые правила предоставления жилых помещений по договору социального найма, урегулировал вопрос пользования жилыми помещениями между собственником жилого помещения и членами семьи собственника, в том числе бывшими членами семьи; определил порядок обеспечения жилищных прав собственника жилого помещения при изъятии принадлежащего ему жилого помещения в связи с изъятием земельного участка, на котором расположен жилой дом, в том числе многоквартирный; регламентировал ряд иных правоотношений в жилищной сфере.

Жилищный кодекс минимизирует участие государства в решении жилищной проблемы граждан Российской Федерации, что обусловлено нехваткой у государства финансовых ресурсов для

³⁶ В 2004 году более 4 млн. семей состояло на учете на получение жилья, при этом темпы жилищного строительства остаются ниже уровня 1995 года. Услуги ипотеки доступны лишь для 10% населения. Удельный вес ветхого и аварийного жилья во всем жилищном фонде составляет 3,2% (1995 года — 1,4%; изношенность основных фондов жилищно-коммунального хозяйства по субъектам Российской Федерации составляет от 40% до 75%).

строительства бесплатного жилья для очередников. Ожидается, что при новом подходе финансовые ресурсы удастся сконцентрировать на помощи тем слоям населения, которые более всего в этом нуждаются.

Советом Федерации на протяжении 2005 года осуществлялся мониторинг правоприменительной практики в жилищной сфере, который показал, что некоторые положения принятых законов и Жилищного кодекса обостряют ряд социальных вопросов.

В определенной степени это связано с несогласованностью отдельных действующих законодательных актов с новыми жилищными законами, а некоторые положения нового жилищного законодательства требуют дополнений.

Формирование необходимых правовых инструментов, обеспечивающих активное жилищное строительство, стало предметом делового, конструктивного разговора на заседании Временной комиссии Совета Федерации по законодательному обеспечению формирования рынка доступного жилья "Повышение инвестиционной активности в жилищном строительстве при помощи системы государственного кадастра объектов недвижимости".

С практической точки зрения Жилищный кодекс более реалистичен (ликвидируется возможность блокировки решения общих проблем нерадивым меньшинством), но в то же время такой порядок порождает угрозу ущемления прав меньшинства. Таким образом, требуется проработка механизмов повышения эффективности процедур принятия решений коллективными собственниками.

Кроме того, возникают вопросы и по поводу прав собственности в "коммунальных квартирах" (квартирах совместного заселения). В Жилищном кодексе нет ясного определения термина "коммунальная квартира" (квартира коммунального заселения). Также требуется уточнение порядка пользования и распоряжения комнатами и объектами общей собственности в этих квартирах.

Другой аспект проблемы: Жилищный кодекс признает допустимость наличия в квартире "родственников", но делает это чисто формально. Важно уточнить в нем определение понятия "члены семьи", признать и определить их взаимные обязательства. До настоящего времени остается дискуссионным вопрос о правах бывших членов семьи на жилье.

Жилищный кодекс во многом снимает ограничение на права собственника, что может породить социальные осложнения.

Четкие и ясные права собственника будут способствовать более ответственному поведению всех сторон. Необходимо найти и прописать в Жилищном кодексе правовые положения, позволяющие достичь баланса законных интересов и прав собственника жилья и иных лиц.

Проблемы, связанные с неполнотой отдельных положений законов также порождают ряд противоречий. Так, Жилищный кодекс не указал четко основные этапы оформления прав для собственников жилья.

В Жилищном кодексе нет однозначного понятия "малоимущий", которое дает право на получение "льготного", социального жилья. Это определение должны дать регионы, что вполне реалистично. Но наличие различий между регионами создает почву для обвинений в нарушении равноправия граждан.

Требуется постоянное внимание и уровень социальной защищенности граждан, который сложился после введения в действие Жилищного кодекса. Жилищный кодекс ужесточил требования по оплате жилья и коммунальных услуг. Наниматели, более шести месяцев без уважительных причин не вносившие плату за жилое помещение и коммунальные услуги, могут быть выселены в судебном порядке с предоставлением другого жилого помещения по договору социального найма, размер которого соответствует размеру, установленному для вселения граждан в общежитие. Ранее выселять можно было только за невнесение платы за жилье.

Учитывая особенности в области тарифообразования в ЖКХ, а также принимая во внимание возможность возникновения проблем при вступлении в силу нового жилищного законодательства, Совет Федерации принял специальное постановление от 9 февраля 2005 года № 27-СФ "Тарифообразование в жилищно-коммунальном хозяйстве и естественных монополиях на 2005 год".

В постановлении отмечено, что по состоянию на 15 января 2005 года изменение стоимости жилья и коммунальных услуг в субъектах Российской Федерации по сравнению с 2004 годом составляет 23,3%, а в ряде субъектов Российской Федерации — более 40%. В этой связи Правительство Российской Федерации предложено:

увеличить объем средств Федерального фонда софинансирования социальных расходов, направляемых в виде субсидий 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;

ускорить разработку и принятие нормативных документов, направленных на реализацию Федерального закона "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса";

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 порядок и условия предоставления субсидий не должны ухудшать положение граждан;

завершить работу над новой редакцией Федерального закона "Об энергосбережении", проектом федерального закона "О теплоснабжении", обеспечивающих институциональные преобразования в жилищно-коммунальном хозяйстве и стимулирующих внедрение энергоресурсосберегающих технологий, снижение издержек, привлечение инвестиций на модернизацию основных фондов его предприятий.

К числу значимых федеральных законов в рассматриваемой сфере следует отнести Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях". Данный закон создал правовые основы для заключения концессионных договоров, широко применяемых в мировой практике. Он направлен на обеспечение притока отечественных и зарубежных инвестиций в российскую экономику, и в частности в сферу жилищно-коммунального хозяйства.

В рамках подпрограммы "Обеспечение жильем молодых семей, молодых специалистов на селе" в 2006—2007 годах 88 тысяч молодых семей получают субсидии на приобретение жилья. Это 35,2% нуждающихся в улучшении жилищных условий. А за 2006—2010 годы свои жилищные условия смогут улучшить 350 тысяч молодых семей.

В соответствии с указанной подпрограммой семьям и специалистам будет предоставляться государственная поддержка в виде бюджетных субсидий на погашение первого взноса при получении жилищного ипотечного кредита в размере 40% от средней стоимости стандартного жилья. 10% из этой суммы будет выделяться за счет федерального бюджета при условии софинансирования оставшихся 30% за счет средств региональных или местных бюджетов.

Реализация проекта предполагает также страхование ипотечных жилищных кредитов для молодых семей, что должно способствовать еще большему снижению размера первоначального взноса.

В бюджете на 2006 год на государственную поддержку молодых семей предусмотрено 2,1 млрд. рублей, в проектировках бюджета на 2007 год — 5,3 млрд. рублей, в том числе 4,3 млрд. рублей на субсидии молодым семьям и 1 млрд. рублей — на страхование ипотечных кредитов для молодых семей.

В связи с трудностями, выявленными в ходе практики применения жилищного законодательства, уже рассматривается ряд законопроектов, дополняющих и изменяющих нормы Жилищного кодекса Российской Федерации, Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" и других действующих федеральных законов.

Необходимо подчеркнуть, что ряд положений законов, направленных на формирование рынка доступного жилья, принятых в 2004 году, вступает в действие в 2006 году и позже. Так, например, с 1 января 2006 года вступил в силу Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 210-ФЗ "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса". С 1 января 2007 года утрачивает силу Закон Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541-1 "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации". Таким образом, ситуация в жилищной сфере будет меняться, что обуславливает необходимость продолжения в 2006 году мониторинга правоприменительной практики и общей ситуации в жилищно-коммунальной сфере.

К приоритетам законодательной деятельности в сфере жилья и жилищно-коммунального хозяйства на ближайшую перспективу относится решение следующих задач:

совершенствование Жилищного кодекса на основе мониторинга практики применения жилищного законодательства;
завершение формирования законодательства, направленного на развитие ипотечного кредитования;
совершенствование ценообразования в сфере естественных монополий и социальной поддержки граждан по оплате жилья и коммунальных услуг.

§ 6. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

В Послании Федеральному Собранию 2005 года обозначены важнейшие приоритеты государственной политики в сфере охраны здоровья населения. В их числе:

обеспечение доступности и высокого качества медицинской помощи, возрождение профилактики заболеваний как традиции российской медицинской школы;
повышение доходов работников здравоохранения в течение трех лет не менее чем в 1,5 раза;
создание условий для активного привлечения инвестиций в здравоохранение из негосударственных источников.

Общий уровень состояния здоровья населения в Российской Федерации на современном этапе нельзя назвать благополучным. В последнее десятилетие развития нашего государства негативные тенденции в этой сфере являются преобладающими.

В отечественном здравоохранении существует ряд системных проблем, негативным образом сказывающихся на здоровье населения. К таким проблемам прежде всего относятся медленные темпы реформирования системы здравоохранения, декларативность государственных гарантий медицинской помощи, недостаточное развитие стандартизации, отсутствие эффективных механизмов финансового обеспечения, недостаточная структурная эффективность, отсутствие повсеместного предоставления гражданам высокотехнологичной медицинской помощи.

Программные установки реформирования образования получили свое продолжение в инициативах Президента Российской Федерации по формированию и реализации национального проекта в сфере здравоохранения. В частности, сделан специальный акцент на необходимости развития в первоочередном порядке системы первичной медицинской помощи, профилактики заболеваний, включая вакцинацию и эффективную диспансеризацию населения.

Особое внимание уделено обеспечению доступности высокотехнологичной медицинской помощи в кардиохирургии, онкологии, травматологии, ряде других важнейших областей и прежде всего использование высоких медицинских технологий при лечении детей.

В то же время, несмотря на позитивные подвижки в финансировании отдельных направлений здравоохранения, в 2005 году не произошли кардинальные изменения в регулировании отрасли, в том числе в ее законодательном обеспечении.

По-прежнему актуальными остаются выводы прошлогоднего доклада, что до настоящего времени недостатками правового регулирования здравоохранения являются наличие устаревших законодательных норм, а также отсутствие основополагающих законов, направленных на закрепление концептуальных подходов современного развития здравоохранения.

В 2005 году был принят ряд федеральных законов, касающихся вопросов охраны здоровья населения.

Эти федеральные законы направлены в основном на правовое регулирование отдельных, частных вопросов в сфере охраны здоровья населения и не решают приоритетных задач, поставленных в связи с реализацией приоритетного национального проекта в сфере здравоохранения.

В то же время в 2005 году инициативы Президента России получили свое реальное практическое воплощение как в части законодательного закрепления, так и в части финансового обеспечения. Прежде всего это относится к главному финансовому документу года — федеральному бюджету.

Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2006 год" предусмотрена реализация национального проекта в сфере здравоохранения. Данный проект предусматривает приоритетное направление средств на первичную медико-санитарную помощь и на оказание высокотехнологичной медицинской помощи, в том числе:

на повышение заработной платы врачам общей (семейной) практики, участковым терапевтам, участковым педиатрам и медицинским сестрам, работающим с данными специалистами — 12,8 млрд. рублей. Предполагается повышение заработной платы врачам указанных специально-

стей в среднем на 10 тыс. рублей, а медицинским сестрам — на 5 тыс. рублей. В среднем заработная плата участкового врача составит 15—20 тыс. рублей, медсестры — 6—8 тыс. рублей в месяц; на подготовку и переподготовку врачей общей практики, участковых терапевтов и педиатров, укомплектование медицинскими кадрами участковой службы — 0,2 млрд. рублей; на укрепление материально-технической базы службы скорой медицинской помощи — 3,6 млрд. рублей; на иммунизацию в рамках национального календаря прививок — 12,8 млрд. рублей; на выявление и лечение, инфицированных вирусом гепатита С и ВИЧ — 3,7 млрд. рублей; на обследования новорожденных в 2006—2007 годах — 1,8 млрд. рублей; на диспансеризацию населения — 2 млрд. рублей; на оказание высокотехнологичной медицинской помощи — 9,5 млрд. рублей, на строительство 6 центров по оказанию таких видов помощи — 12,6 млрд. рублей.

В 2005 году был принят Федеральный закон от 22 декабря 2005 года № 171-ФЗ "О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2006 год". Отличительной особенностью бюджета фонда на 2006 год является резервирование существенных средств федерального бюджета на медицинскую помощь, оказываемую в рамках обязательного медицинского страхования. В том числе на заработную плату врачам первичного звена, диспансеризацию и вакцинацию населения.

Разработан приоритетный национальный проект в сфере здравоохранения, реализация которого рассчитана на 2006—2007 годы. Объем финансирования проекта определен в сумме 145,8 млрд. рублей.

Для решения задач, вытекающих из программных установок в области модернизации здравоохранения, необходимо совершенствование законодательной базы в сфере охраны здоровья граждан.

В Совете Федерации в октябре 2005 года создана постоянно действующая секция по здравоохранению Совета по федеральным и региональным программам при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

С января 2005 года Советом Федерации осуществляется мониторинг реализации Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ в части лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан, нуждающихся в социальной поддержке, проводимый на основе анализа писем и обращений органов государственной власти, общественных организаций, граждан, информации отраслевых министерств и ведомств, отчетов Счетной палаты Российской Федерации.

Анализ федеральных законов и законопроектов, относящихся к охране здоровья населения, рассмотренных в 2005 году, свидетельствует об отсутствии радикальных изменений (о недостаточных изменениях) в содержании законодательного регулирования в указанной сфере. Не в полной мере преодолена тенденция фрагментарного и несистемного законодательства в области здравоохранения.

Правовое регулирование программных установок государственной политики в ближайшее время будет осуществляться путем принятия постановлений Правительства Российской Федерации, ведомственных программ и нормативно-правовых актов.

Среди принятых федеральных законов и рассматриваемых Федеральным Собранием законопроектов практически отсутствуют правовые акты, направленные на решение актуальных задач, определенных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и в других программных документах. Исключение составляют законодательные инициативы Совета Федерации, прежде всего проекты федеральных законов "О внесении изменений в Федеральный закон "О лекарственных средствах" и "Об охране здоровья детей в Российской Федерации".

Можно сформулировать следующие приоритетные задачи в сфере обеспечения права населения на охрану здоровья:

разработка пакета технических регламентов по различным проблемам здравоохранения и медицинской науки. Уже начата разработка технических регламентов, предусмотренных Федеральным законом от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ "О техническом регулировании". В частности, по информации Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, нормативную правовую базу в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения до 2010 года планируется дополнить 55 техническими регламентами;

принятие нормативных правовых актов, регламентирующих порядок финансирования, в том числе внебюджетного, приоритетных задач в здравоохранении;

внесение в действующее законодательство изменений, направленных на обеспечение населения доступными и качественными лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения, пресечение фактов наличия в обращении недоброкачественной и фальсифицированной фармацевтической продукции.

В рамках национального проекта "Здравоохранение" предстоит:

осуществление профилактических мероприятий;

развитие первичной медицинской помощи;

оказание высокотехнологичной медицинской помощи населению.

§ 7. Право на укрепление здоровья, занятия физической культурой и спортом

Сохраняют актуальность задачи, поставленные Президентом России В.В. Путиным еще в 2002 году на первом заседании Совета при Президенте Российской Федерации по физической культуре и спорту. Это выработка внятной, понятной, прозрачной и эффективной спортивной политики, возрождение массового спорта, массовой физической культуры.

В Послании Федеральному Собранию 2005 года Президент России особо остановился на необходимости формирования у молодежи здорового образа жизни, потребности в занятиях физической культурой и спортом.

Сегодня российское законодательство в области физкультуры и спорта составляет пакет из более 200 правовых актов.

Федеральный закон от 29 апреля 1999 года № 80-ФЗ "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" (далее — Федеральный закон от 29 апреля 1999 года № 80-ФЗ) является базовым отраслевым законодательным актом. Им установлены общие принципы правового регулирования отношений в сфере физкультуры и спорта, определены основные пути развития законодательства в данной области. Он является правовым ориентиром для разработки законов о физической культуре и спорте в российских регионах, позволил сохранить государственную систему управления физкультурой и спортом.

Вместе с тем практика применения Федерального закона от 29 апреля 1999 года № 80-ФЗ выявила его излишнюю декларативность, существенные недостатки и пробелы, противоречия с иными актами высшей юридической силы. В частности, в законе не определены его конкретные цели и задачи, крайне широко и неконкретно очерчены меры государственной поддержки создания и развития материально-технической базы физической культуры и спорта. Недостаточно четко определены функции федерального органа исполнительной власти в области физической культуры и спорта, а также регулирование отношений, возникающих между этим органом и государственными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Закон не регулирует обязанности субъектов физкультурного и спортивного движения в области финансового обеспечения их деятельности; права и обязанности спортивных клубов, связанные с подготовкой и использованием спортсменов высокого уровня; не определяет конкретные источники финансовой поддержки спортивно-образовательных учреждений. Он обходит вниманием решение проблем организации эффективной деятельности физкультурно-спортивных обществ и федераций по видам спорта, занимающихся развитием массовой физкультурно-оздоровительной работы, подготовкой олимпийского резерва, спортом высших достижений.

Названные обстоятельства вызвали необходимость существенного совершенствования законодательства в сфере физической культуры и спорта.

В соответствии с поручением Президента России³⁷ осуществляется разработка новой редакции закона "О физической культуре и спорте в Российской Федерации", которая должна устранить отмеченные недостатки. Кроме того, в новой редакции закона требуют отражения проблемы использования спортсменами допинга, наркотиков; массового оттока российских спортсменов и специалистов из России, особенно молодых спортсменов; детской спортивной специализации, запрета участия детей в спортивных соревнованиях, стимулирующих форсирование спортивной подготовки в ущерб здоровью и нормальному развитию ребенка; финансирования спорта, спонсорской деятельности, привлечения в спорт внебюджетных источников, в том числе путем внесения по-

³⁷ От 11 ноября 2003 года № Пр-2043.

правок в соответствующие законы Российской Федерации; государственной поддержки и стимулирования труда работников физической культуры, а также выдающихся спортсменов.

В настоящее время работа по совершенствованию законодательства о физической культуре и спорте ведется путем внесения изменений в Федеральный закон от 29 апреля 1999 года № 80-ФЗ.

В этой связи в Совете Федерации разрабатывается несколько законопроектов.

Так, проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" и в Федеральный закон "О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией" предусматривает дополнительные гарантии социальной защиты и материального обеспечения ветеранов отечественного спорта.

Совместно с депутатами Государственной Думы внесен проект федерального закона № 214095-4 "О внесении изменений в статьи 24 и 25 Федерального закона "О физической культуре и спорте в Российской Федерации", уточняющий правовое регулирование деятельности спортсменов-профессионалов.

Кроме этого, разработан и внесен на рассмотрение ряд проектов федеральных законов³⁸.

Представляется, что основой работы по подготовке новой редакции законов должно стать проведение мониторинга действующих законодательных актов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Можно выделить следующие перспективные направления развития законодательства в области физической культуры и спорта:

определение полномочий федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Российской Федерации в сфере физической культуры и спорта;

регулирование организации эффективной деятельности физкультурно-спортивных обществ и организаций, занимающихся развитием массовой физической культуры и спорта;

обеспечение возможности занятий физической культурой и спортом инвалидам путем разработки специального правового регулирования в целях создания дополнительных гарантий реализации этой группы прав инвалидов;

решение на законодательном уровне вопросов пропаганды занятий физической культурой и спортом, особенно молодежи.

Перечисленные меры станут действенными гарантиями возможности реализации гражданами права на занятие физической культурой и спортом и условия здорового образа жизни.

§ 8. Право на благоприятную окружающую среду

В своем выступлении на заседании президиума Госсовета 5 июня 2003 года Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что экологическая ситуация в Российской Федерации "далека от благополучной" и что "необходимо обновить и упорядочить законодательную базу" в сфере экологии, в том числе "нуждаются в законодательном регулировании и такие вопросы, как экологическое страхование... При развитии правовой базы в области охраны окружающей среды основной упор должен быть сделан на внедрение экономических механизмов охраны окружающей среды в соответствии с принципом "загрязнитель платит".

Одним из путей согласования экономических и экологических интересов является реализация механизма предоставления финансовых гарантий в виде страхования при осуществлении хозяйственной и иных видов деятельности.

Требуют внедрения экономических методов охраны окружающей среды международные обязательства Российской Федерации, в частности обязательства по выполнению Киотского протокола.

Таким образом, целью законодательного регулирования в сфере обязательного экологического страхования является создание гарантированных источников возмещения экологического вреда и обеспечение возможности по предотвращению его нанесения.

³⁸ Проекты федеральных законов № 213261-4 "О внесении изменений в Федеральный закон "О физической культуре и спорте в Российской Федерации", устанавливающий нормы и требования, условия и порядок присвоения спортивных разрядов и званий; № 110939-4 "О внесении изменений в Федеральный закон "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" (в части противодействия применению спортсменами запрещенных в спорте средств допинга и методов); № 113374-4 "О внесении изменений в Федеральный закон "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" (в части улучшения условий занятия спортом инвалидов и детей с отклонениями в физическом развитии); № 113378-4 "О внесении изменений в Федеральный закон "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" (в части введения понятия "спортивный паспорт").

Мониторинг анализа состояния законодательства в сфере обращения отходов производства и потребления показал, что обостряется проблема обращения с твердыми бытовыми отходами (ТБО), количество которых ежегодно увеличивается на 160 млн. куб. метров. До сих пор 97% ТБО вывозится на полигоны или сжигается. 50—60% объема ТБО составляют упаковочные отходы. В большинстве случаев упаковочные отходы представляют собой ценное вторичное сырье. Отсутствие мер государственного регулирования в области обращения с упаковкой и упаковочными отходами наносит ощутимый вред природной среде и экономический ущерб государству.

Мониторинг законодательства в сфере технического регулирования выявил неудовлетворительные темпы совершенствования экологического законодательства в связи с реализацией реформы технического регулирования.

Так, например, правительственная программа разработки технических регламентов на 2004—2006 годы, за исключением общего технического регламента "Экологическая безопасность", не предусматривает разработку ни одного специального технического регламента, направленного на решение экологических проблем, гармонизированного с международными документами, включая директивы ЕС и документы ООН, в том числе в области управления отходами.

В течение 2005 года было принято несколько федеральных законов, касающихся охраны окружающей среды. Среди них: "О ратификации Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб"; "О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о развитии сотрудничества по эффективному использованию комплекса "Байконур"; "О ратификации Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами".

В 2005 году была продолжена работа над законопроектами в сфере экологии.

Советом Федерации была начата разработка нескольких законопроектов, направленных на охрану окружающей среды и экологическую безопасность населения.

Можно выделить следующие перспективные задачи законодательного регулирования вопросов охраны окружающей среды:

разработка серии общих и специальных технических регламентов, в том числе "Обеспечение экологической безопасности на основе предотвращения и комплексного уменьшения загрязнения окружающей среды в результате хозяйственной и иных видов деятельности", "Система специальной информации по безопасности химической продукции", и ряда других;

рациональное распределение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

совершенствование законодательного обеспечения экономического механизма охраны окружающей среды и природопользования.

В Российской Федерации практически отсутствуют правовые механизмы, позволяющие компенсировать экологический вред от хозяйственной и иных видов деятельности. Важно ускорить работу над законопроектами "О плате за негативное воздействие на окружающую среду" и "Об обязательном экологическом страховании".

Важным направлением законодательной деятельности Совета Федерации должно оставаться активное участие в подготовке модельных законов и сближении национальных законодательств в Содружестве Независимых Государств. В этой связи до 2010 года Советом Федерации планируется разработать модельные законы "Об упаковке и упаковочных отходах", "Об отходах производства и потребления" (новая редакция) и другие.

§ 9. Право на образование

Курс образовательной политики России, обозначенный в Послании Президента России Федеральному Собранию 2004 года, продолжен в 2005 году.

Сохраняют актуальность положения в части оценки отечественного образования и задач, стоящих перед ним:

российское образование по своей фундаментальности занимало и занимает одно из ведущих мест в мире, и недопустимо утратить это преимущество;

в условиях глобальной конкуренции необходимо повысить требования к профессиональному образованию, увеличить его практическую направленность, создать устойчивые связи с рынком труда, повысить качество преподавания, ликвидировать диспропорцию между огромным коли-

чеством дипломированных специалистов и острой нехваткой квалифицированных кадров в целом ряде отраслей;

необходимо обеспечить доступность и качество для малоимущих граждан гарантированного Конституцией Российской Федерации образования.

В качестве первоочередной задачи государственной политики определена необходимость повышения заработной платы работникам образования — в течение трех лет повышение доходов в реальном выражении не менее чем в полтора раза.

Задачи в области образования, обозначенные главой государства, соответствуют стратегическому направлению развития образования в России, намеченному в Национальной доктрине образования в Российской Федерации и Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года.

Поддержка науки и образования определена Президентом России как приоритетный национальный проект, включающий особые меры государственной поддержки вузов и школ. В частности, предусматривается модернизация материально-технической базы образовательных учреждений, предоставление грантов образовательным учреждениям, преподавателям, учащимся. Поставлена задача перехода на новую систему оплаты труда преподавателей, в основу которой должен быть положен принцип зависимости оплаты труда от эффективности методики преподавания и нагрузки, а не от числа отработанных часов.

Вместе с тем необходимо отметить, что в отечественной системе образования сохраняется целый ряд серьезных проблем³⁹:

несистемное планирование бюджетных мест;

низкий уровень заработной платы педагогических работников не позволяет привлечь в систему образования высококвалифицированные кадры;

учебно-материальная база большинства образовательных учреждений нуждается в обновлении;

требуется увеличение объемов средств на капитальный ремонт, строительство, оборудование системами безопасности образовательных учреждений;

стипендии не обеспечивают минимальных условий жизнедеятельности студентов;

сельские общеобразовательные учреждения испытывают большие трудности в вопросах обеспечения учебниками, а также доставки обучающихся в школы из отдаленных населенных пунктов.

Важно подчеркнуть, что Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ радикально изменил законодательство в сфере образования⁴⁰.

Общее образование фактически передано на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В ведении федеральных органов власти осталось практически только высшее образование и ряд образовательных учреждений среднего и начального профессионального образования. Начат процесс передачи с федерального на региональный уровень профтехучилищ, техникумов, колледжей.

Вопросы финансирования обеспечения выполнения государственных стандартов общего образования образовательными учреждениями общего образования возложены действующим законодательством главным образом на субъекты Российской Федерации.

В настоящее время финансовая обеспеченность и, соответственно, фактические нормативы обучения одного ученика общеобразовательной школы различаются по разным регионам в 10—15 раз. Следовательно, конституционные гарантии образования, предусматривающие "общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях", обеспечиваются государством в неравной степени — в зависимости от территории проживания.

В существующих реалиях сложно добиться ввиду отсутствия у субъекта права, обладающего полномочиями и обязанностью обеспечения процедур по выравниванию уровня финансирования общего образования с целью достижения минимальных государственных социальных стандартов, норм и нормативов финансовых затрат на единицу предоставленных государственных

³⁹ Использованы материалы Министерства образования и науки Российской Федерации от 20 октября 2005 года № МОН-П-1369 и Федерального агентства по образованию от 19 октября 2005 года № 01-50-1772/17-04.

⁴⁰ Из предложений к докладу Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 5 октября 2005 года № 01-50-363/09-10.

или муниципальных услуг в области общего образования, реализации конституционных прав граждан на образование.

С учетом существующих проблем Правительством России были выработаны приоритетные направления развития образовательной системы Российской Федерации, которые предусматривают:

- повышение качества профессионального образования;
- обеспечение доступности качественного общего образования;
- развитие современной системы непрерывного профессионального образования;
- повышение инвестиционной привлекательности сферы образования;
- переход на принципы подушевого финансирования и формирование эффективного рынка образовательных услуг.

10 октября 2005 года на расширенной коллегии Министерства образования и науки Российской Федерации обсуждался вопрос "О реализации приоритетных национальных проектов в сфере образования". Главным ориентиром развития отечественного образования признано обеспечение достойного вклада сферы образования в социально-экономическое развитие страны.

В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 "Об образовании" организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования является Федеральная целевая программа развития образования (ФЦПРО). В перечень федеральных целевых программ на 2006 год включена Федеральная целевая программа развития образования на 2006—2010 годы.

Реализация поставленной Президентом задачи об обеспечении доступности образования выразилась в принятии в 2005 году Федерального закона от 21 апреля 2005 года № 35-ФЗ "О внесении изменения в Федеральный закон "О высшем и послевузовском профессиональном образовании". Федеральный закон обеспечивает правовую основу повышения стипендий студентам федеральных государственных высших учебных заведений, обучающимся по очной форме обучения и получающим образование за счет средств федерального бюджета. Таким образом, с 1 апреля 2005 года студенческая стипендия увеличилась на 100 рублей (с 400 до 500 рублей), с 1 сентября 2005 года еще на 100 рублей.

В 2005 году принят Федеральный закон от 22 апреля 2005 года № 37-ФЗ "О внесении изменения в статью 19 Федерального закона "О статусе военнослужащих", согласно которому региональным органам власти предоставлено право устанавливать льготы для отдельных категорий военнослужащих и курсантов учебных заведений при посещении платных мероприятий, организуемых учреждениями культуры и спорта.

В целях гармонизации законодательства об образовании и приведения его в соответствие со сложившейся практикой был также принят Федеральный закон от 18 июля 2005 года № 92-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об образовании". Он был подготовлен профильным комитетом Совета Федерации и внесен в Государственную Думу в порядке реализации права законодательной инициативы Совета Федерации. Закон направлен на совершенствование законодательного регулирования в области начального профессионального и среднего профессионального образования, более эффективное использование кадрового, научно-методического и материально-технического потенциала профессиональных образовательных учреждений всех уровней.

Объем расходов федерального бюджета на 2006 год на образование определен в размере 206,1 млрд. рублей с приростом против 2005 года на 43,1 млрд. рублей, в том числе на оплату труда работающих в области образования с учетом начислений — 98,8 млрд. рублей.

Увеличение общих расходов федерального бюджета относительно плановых показателей 2005 года предусмотрено на 40,1%, расходов по разделу "Образование" — на 26,4%.

В то же время доля расходов на образование в общих расходах федерального бюджета составляет 4,8% (в 2005 году — 5,4%).

Из общих расходов на образование на финансирование профессионального образования предусматривается выделить в учреждениях:

- начального профессионального образования — 6,7 млрд. рублей (прирост по сравнению с 2005 годом на 57,7%);

- среднего профессионального образования — 21,8 млрд. рублей (прирост по сравнению с 2005 годом на 6,9%);

- высшего профессионального образования — 158,9 млрд. рублей (прирост по сравнению с 2005 годом на 38,6%);

на переподготовку и повышение квалификации кадров — 3,9 млрд. рублей (прирост по сравнению с 2005 годом на 65,7%).

Следует отметить, что, несмотря на увеличение финансирования образования по отношению к 2005 году, средства, выделенные по разделу "Образование", не позволят обеспечить в 2006 году интенсивного развития отечественной системы образования как приоритетной отрасли национальной экономики, что определено Законом Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 "Об образовании" и Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 года.

Следует подчеркнуть, что в последнее десятилетие система образования страны находится в процессе непрерывных преобразований. Впервые в истории отечественного образования осуществляются широкомасштабные эксперименты, которые одновременно затрагивают все уровни и ступени образования. Безусловно, такие радикальные изменения системы образования требуют законодательного, нормативно-правового обеспечения.

Можно выделить следующие приоритетные направления законодательной деятельности в 2006 году.

В целях повышения доступности образования внести в законодательство об образовании положения, определяющие правовые основы проведения единого государственного экзамена, образовательного кредитования, а также завершить работу над находящимися на рассмотрении Государственной Думы законопроектами, в том числе направленными на формирование образовательных стандартов, предоставление талантливой молодежи возможностей для поступления в вузы через участие в олимпиадах, поддержку социально уязвимых детей и молодых людей.

В целях повышения качества образования и привлечения в систему образования лучших кадров осуществить переход к отраслевой системе оплаты труда. Продолжить работу над законодательным обеспечением системы выделения грантов образовательным учреждениям, преподавателям и учащимся, совершенствовать систему критериев по отбору лучших преподавателей и образовательных учреждений.

§ 10. Право на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям

В современном мире доступность к культурным ценностям и массовым коммуникациям является одним из важнейших факторов, обеспечивающих культурное развитие населения, социальную стабильность и развитие институтов гражданского общества.

Свободный доступ к культурному наследию народов Российской Федерации является важным инструментом формирования общественного сознания, поэтому так необходимы сохранение культурного наследия, поддержка музейной деятельности, охрана памятников истории и культуры⁴¹.

Не менее важную роль в культурной политике государства играет регулирование вопросов деятельности средств массовой информации, библиотечной и театральной деятельности, киноиндустрии и др.

Средствам массовой информации, утверждению принципов свободы слова в стране было уделено особое место в Послании Федеральному Собранию 2005 года. Обеспечение прав граждан на объективную информацию названо Президентом первоочередным и важнейшим политическим вопросом, от решения которого зависит утверждение в "нашей государственной политике принципов свободы и справедливости".

В Послании подробно и конкретно анализировался вопрос о том, что именно надо сделать, чтобы на национальном телевидении были в полной мере учтены самые актуальные потребности российского гражданского общества и обеспечены его интересы. "Мы должны создать гарантии, при которых государственное телерадиовещание будет максимально объективным, свободным от влияния каких-либо отдельных групп и отражать весь спектр общественно-политических сил в стране, — говорится в Послании. — Предлагаю усилить полномочия Общественной палаты в части обеспечения гражданского контроля за соблюдением телеканалами принципов свободы слова. Для этого в составе Палаты может быть создана Комиссия из числа уважаемых профессиональным сообществом людей, которые будут обеспечивать независимость вещательной политики, привлекать для работы квалифицированные кадры. С этой целью планирую внести в Госу-

⁴¹ Из предложений к докладу Федерального архивного агентства от 29 сентября 2005 года № 10/1945-1с.

дарственную Думу соответствующие поправки в законодательство. Кроме того, доступ к СМИ необходимо обеспечить и всем парламентским фракциям".

По оценке Президента России В.В. Путина, предлагаемые меры повысят качество и объективность информации, которую сегодня получает наше общество, интенсифицируют культурную жизнь, позволят любому гражданину, проживающему даже в самом отдаленном уголке нашей страны, иметь доступ к тем достижениям, которыми так богат современный мир.

В качестве определенных шагов по разработке и реализации культурной политики современной России следует назвать одобренную в октябре 2005 года федеральную целевую программу "Культура России (2006—2010 годы)" и др. программы.

Важный фактор реализации государственной политики в сфере культуры — ее закрепление в законодательных и иных нормативных правовых актах на федеральном и региональном уровнях.

В 2005 году было принято два федеральных закона, касающихся вопросов культуры.

Федеральный закон от 1 июня 2005 года № 53-ФЗ "О государственном языке Российской Федерации" после принятия Государственной Думой был отклонен Советом Федерации 12 февраля 2003 года с предложением создать согласительную комиссию. Спорными, послужившими основаниями для отклонения указанного закона Советом Федерации были положения, устанавливающие ограничения использования "лексики, не соответствующей нормам русского языка" и запрещающие использование в государственном языке иностранных слов.

В согласительных процедурах было устранено противоречие положений статьи 3 указанного федерального закона с частью 2 статьи 26 Конституции Российской Федерации, согласно которой каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

Принятие Федерального закона от 3 июня 2005 года № 57-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об архивном деле в Российской Федерации" вызвано необходимостью приведения действующих законодательных актов в соответствие с Федеральным законом от 22 октября 2004 года № 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации".

Основной задачей развития законодательства в сфере культуры является модернизация действующего законодательства в целях его приведения в соответствие с современными тенденциями и нормами смежных отраслей права, а также законодательного обеспечения надежного финансирования сферы культуры.

В этой связи в настоящее время рассматривается целый ряд важных законопроектов в сфере культуры:

"Об основах законодательства Российской Федерации о культуре" (в новой редакции);

"О меценатах и меценатской деятельности";

"О театре и театральной деятельности в Российской Федерации".

§ 11. Право на интеллектуальную собственность, научное и техническое творчество

Стратегия развития науки и государственной научно-технической политики на 2005 год определялась положениями Конституции Российской Федерации, Посланием Федеральному Собранию 2005 года, Основами политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу⁴².

Основными принципами развития данной сферы являются гарантии свободы научного, технического и других видов творчества, преподавания, неприкосновенность интеллектуальной собственности.

Актуальными остаются задачи, сформулированные в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 2004 года.

Научному сообществу Российской Федерации необходимо в непростых условиях глобальной конкуренции занимать ведущие позиции на международном рынке. Для этого важно опережать другие страны в уровне развития науки. Это — вопрос экономического выживания, вопрос достойного места России в изменившихся международных условиях. Целесообразно дальнейшее интегрирование образования и научной деятельности. Развитие вузовской науки и крупных научно-образовательных центров должно стать приоритетной задачей.

⁴² Поручение Президента Российской Федерации от 30 марта 2002 года № Пр-576.

В Основах политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу подробно изложена стратегия развития науки.

Целью государственной политики в области развития науки и технологий является переход к инновационному пути развития страны.

Важнейшими направлениями государственной политики в области развития науки и технологий являются:

- развитие фундаментальной науки, важнейших прикладных исследований и разработок;
- совершенствование государственного регулирования в области развития науки и технологий;
- формирование национальной инновационной системы;
- повышение эффективности использования результатов научной и научно-технической деятельности;
- сохранение и развитие кадрового потенциала научно-технического комплекса;
- интеграция науки и образования;
- развитие международного научно-технического сотрудничества.

В 2005 году были приняты два федеральных закона, затрагивающие вопросы регулирования государственной политики в области развития науки и технологий⁴³.

В то же время программные установки государственной научно-технической политики требуют решения новых задач законодательного регулирования научно-технической сферы.

Необходимо разработать четкие процедуры участия в определении приоритетов развития науки представителей научного и экспертного сообщества, бизнеса, власти.

Требуется законодательно закрепить процедуры реформирования научных организаций, инвентаризации их имущественного комплекса.

Необходима более четкая регламентация прав на результаты интеллектуальной деятельности.

Специальной законодательной поддержки требуют вопросы развития инновационной экономики, стимулирования инновационной деятельности и внедрения в производство наукоемких технологий.

В их числе:

создание правовых условий для развития научно-технической и инновационной деятельности на региональном уровне путем уточнения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

стимулирование внедрения в производство новых технологий;

определение правового статуса отдельных участников инновационного процесса (субъектов малого инновационного бизнеса, государственных научных центров);

обеспечение вовлечения результатов интеллектуальной деятельности в экономический оборот и др.

В этой связи в Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике" целесообразно внести ряд существенных изменений. В том числе:

предусмотреть закрепление прав на результаты научно-технической деятельности, созданные за счет или с привлечением бюджетных средств, за организациями-исполнителями, если иное не предусмотрено законом или контрактом. Закрепление прав на научно-технические результаты (разработки) за Российской Федерацией должно ограничиваться случаями, когда соответствующие результаты создаются для нужд обороны и безопасности страны, а также когда государство берет на себя доведение соответствующих результатов до стадии промышленного применения;

расширить полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, обеспечить нормативно-правовое единство законодательных актов субъектов Российской Федерации с федеральными законодательными актами;

⁴³ Федеральный закон от 30 июня 2005 года № 76-ФЗ "О признании утратившими силу положений законодательных актов Российской Федерации по вопросам государственной аккредитации научных организаций", направленный на отмену государственной аккредитации научных организаций. Это позволяет учреждениям высшего профессионального образования иметь более свободный доступ к бюджетным средствам, выделяемым на науку на конкурсной основе;

Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ "Об особых экономических зонах в Российской Федерации", который способствует привлечению иностранных инвестиций в российскую экономику, развитию высокотехнологичных отраслей промышленности, созданию новых рабочих мест.

в целях расширения источников финансирования научной и инновационной деятельности ввести отсылочную норму, указывающую на возможность существования соответствующих механизмов, регулируемых специальным законодательством о рисковом инвестировании и кредитовании (в том числе о венчурных фондах), о биржах высоких технологий;

определить понятие субъекта малого инновационного предпринимательства в научно-технической сфере, а также закрепить обязанность государства оказывать таким субъектам поддержку, в том числе в виде предоставления льготных условий использования государственных финансовых, материально-технических, информационных и научно-технических ресурсов, разработок и технологий, права на которые принадлежат Российской Федерации;

включить нормы, предусматривающие создание, ведение и развитие единой государственной системы учета результатов научно-технической деятельности, созданных за счет бюджетных средств по государственным контрактам или с привлечением средств федерального бюджета на ином основании (в том числе при сметном финансировании);

дополнить перечень организаций, которым может присваиваться статус ГНЦ, с целью обеспечения возможности присвоения такого статуса высшим учебным заведениям, находящимся в ведении федеральных органов государственной власти или академии наук, имеющей государственный статус, и ее региональных отделений, а также научным организациям и высшим учебным заведениям, находящимся в ведении субъектов Российской Федерации, и акционерным обществам, у которых более половины уставного капитала находится в государственной собственности. Установить, что порядок присвоения и подтверждения статуса государственного научного центра Российской Федерации должен утверждаться Правительством Российской Федерации.

Следует продумать целесообразность дополнения статьи 4 Федерального закона от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации" указанием на то, что обязательным разделом прогноза развития Российской Федерации на прогнозируемый период является инновационная политика государства.

Целесообразно внести изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации (далее — Налоговый кодекс), направленные на стимулирование инновационной деятельности.

Важно распространить действие статьи 145 Налогового кодекса "Освобождение от исполнения обязанностей налогоплательщика" на малые инновационные предприятия и индивидуальных предпринимателей, занимающихся инновационной деятельностью; внести изменения в подпункт 16 пункта 3 статьи 149 Налогового кодекса Российской Федерации, установив, что от налога на добавленную стоимость освобождается выполнение любых научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ; внести дополнения в подпункт 17 пункта 3 статьи 149 Налогового кодекса, установив, что от налога на добавленную стоимость освобождается реализация научной и учебной книжной продукции, периодических печатных изданий научного и образовательного характера. В статье 150 Налогового кодекса необходимо установить, что от налогообложения НДС освобождается ввоз технологического оборудования, комплектующих и запасных частей к нему не только в качестве вклада в уставный капитал, но и для проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Необходимо освободить от налогообложения НДС (путем внесения дополнений в статью 149 Налогового кодекса) либо снизить налоговую ставку (путем внесения дополнений в пункт 2 статьи 164 Налогового кодекса) по патентно-лицензионным операциям, связанным с объектами промышленной собственности. Внести изменения в статью 241 Налогового кодекса с целью распространения пониженной ставки единого социального налога в размере 14% на научные организации. Внести изменения в статью 251 Налогового кодекса с целью снятия ограничений на перечень средств, полученных на финансирование научной деятельности, и исключения их из объектов налогообложения по налогу на прибыль научных организаций. Внести изменения в статьи 256, 265 и 270 Налогового кодекса с целью освобождения от обложения налогом на прибыль средств и имущества организаций- "доноров", переданных ими на научно-исследовательские цели. Внести изменения в статью 269 Налогового кодекса с целью снятия ограничений по максимальной величине процентных платежей, которые научная организация может признать в качестве расхода. Следует предусмотреть в статье 346.12 Налогового кодекса норму, позволяющую применять упрощенную систему налогообложения инновационным предприятиям, а также предусмотреть включение в перечень расходов, признаваемых для целей налогообложения при применении упрощенной системы налогообложения, затрат на научные исследования и опытно-конструкторские разработки и на патентование.

Необходимо продолжить совершенствовать правовое регулирование создания и деятельности фондов финансирования науки и инноваций.

Насущно необходима поддержка молодых научных кадров. В частности, предоставление исследовательских грантов молодым ученым, развитие системы научно-образовательных центров при крупных вузах, развитие системы базовых кафедр при крупных научных организациях, расширение практики стажировок студентов.

Следует обеспечить стимулирование технологического перевооружения в промышленном секторе:

- снижение пошлин по импорту передового оборудования и технологий; совершенствование таможенного законодательства путем расширения различных режимов ввоза передовых технологий;

- либерализацию рынков капитала в рамках отдельных отраслей в интересах создания условий для прихода иностранных технологических инвесторов при обеспечении необходимых требований национальной безопасности;

- государственную поддержку обмена опытом в организации управления инновациями в промышленности;

- государственное софинансирование проектов НИОКР, проводимых крупными частными компаниями в сотрудничестве с вузами и научными организациями;

- развитие системы технических регламентов и гармонизация их с международными; существенное расширение системы региональных венчурных фондов, капитализируемых Венчурным инвестиционным фондом; содействие формированию фондового рынка высокотехнологичных компаний (создание "бирж высоких технологий").

С экономической точки зрения современная Россия — недостаточный рынок для многих видов наукоемкой продукции, ее финансовая система слаба и во многом архаична, а фондовый рынок находится в зачаточном состоянии. Поэтому цепочка превращений инновационной фирмы в крупную корпорацию, как это происходит в классической схеме инновационного развития, внутри России возможна для незначительной части генерируемых знаний.

Необходимо ориентироваться на международный рынок. Но тогда приходится сталкиваться с тем фактом, что мировые рынки поделены, отношения регулируются международными соглашениями, часть из которых Россия не хочет или не может принимать, наконец, действует система двойных стандартов и весьма специфическая система международного разделения труда. В целом все это затрудняет прорыв российской инновационной продукции на международный рынок.

Россия является членом Всемирной организации интеллектуальной собственности, собирается вступить в ВТО, участвует в международных конвенциях по авторскому праву и по промышленной собственности и, наконец, связана с другими странами большим количеством двусторонних соглашений. Все это накладывает ограничения. Их нельзя игнорировать, если в будущем предполагается выход на рынки этих стран или есть необходимость ограничить использование своих разработок в этих странах.

Первое и, возможно, самое серьезное ограничение связано с использованием охраняемых разработок третьих лиц. Пока речь идет об использовании таких разработок в чисто научных целях без предположения о последующей коммерциализации получаемых результатов, действует система изъятий из патентного законодательства и законодательства об авторском праве. Но как только начинается коммерческое использование, изъятия перестают действовать. Кроме того, с началом коммерческого использования может резко измениться отношение к факту нарушения исключительных прав со стороны правообладателей. Особенно неприятные последствия могут возникнуть при использовании результатов за рубежом.

Второе ограничение касается распространения имущественных прав на результаты НИР, как правило, финансируемых из федерального бюджета. Необходимо законодательно проработать всю цепочку решений по обеспечению правовой охраны получаемых результатов и защите исключительных прав в случае их нарушения. Для качественного сдвига в этой сфере требуется комплексный подход к решению накопившихся законодательных проблем. С этой целью предполагается разработать целостный пакет законопроектов, охватывающий решение комплекса взаимосвязанных проблем на пути продвижения к инновационной экономике.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Содержащийся в настоящей главе анализ законодательного обеспечения в 2005 году стратегии социального развития России, проведенный в контексте реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в социально-культурной сфере, позволяет сделать следующие выводы.

Законотворчество в сфере обеспечения социальных прав населения России в 2005 году в основном отвечало стратегии и приоритетам социального развития страны, определенным Президентом России в посланиях Федеральному Собранию 2004 и 2005 годов и в национальных проектах развития социальной сферы.

В то же время степень продвижения к поставленным стратегическим целям и решению приоритетных задач за рассматриваемый период существенно различалась по конкретным направлениям законодательного обеспечения социального развития и реформирования социально-культурных отраслей.

Основная работа в сфере развития социального законодательства проводилась в 2005 году по корректировке федерального бюджета на 2005 год в связи с реформированием социального обеспечения и социального обслуживания населения ("монетизацией" льгот), а также по проработке социальных аспектов бюджета и государственных внебюджетных фондов на 2006 год.

Значительные усилия законодательной и исполнительной власти в социальной сфере были направлены в 2005 году на обеспечение реализации Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, а также введение нового Жилищного кодекса Российской Федерации. Работу по данным вопросам, включая мониторинг правоприменительной практики и корректировку законодательства, предстоит продолжить и в 2006 году.

Что касается отдельных отраслей социального законодательства, то работа по ним в 2005 году носила в основном точечный характер и осуществлялась посредством внесения уточнений и дополнений в действующее законодательство.

Поэтому актуальной остается задача законодательного обеспечения реформирования здравоохранения, оплаты труда, образования, культуры, научно-технической политики и инновационной деятельности.

В 2006 году предстоит продолжить законодательную работу по всем направлениям обеспечения социальных прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, в том числе права на достойную оплату и нормальные условия и охрану труда, на жилье, на социальное и пенсионное обеспечение, на социальное обслуживание, на качественное образование, охрану здоровья, безопасность окружающей среды и доступность физической культуры и спорта, на участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям, на интеллектуальную собственность и научное и техническое творчество.

Предстоит также разработать необходимые меры по законодательному обеспечению защиты прав семьи, материнства, отцовства и детства, по решению острых демографических проблем.

Глава 3

СТРАТЕГИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ, ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

ВВЕДЕНИЕ

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2005 года органично взаимосвязано с предыдущими посланиями Президента и подтверждает приверженность власти основной ценности — обеспечению законных прав и свобод граждан России.

Отличительной чертой Послания Федеральному Собранию 2005 года является призыв рассматривать ценности свободы и демократии в "практическом преломлении нашей жизни". В нем Президент Российской Федерации подтвердил сформулированные ранее конечные цели политики, соответственно, критерии оценки результатов ее проведения. Это — эффективное государство, устойчивый экономический рост, социальное благополучие, достойное место России в мировом сообществе, ее равноправное участие в решении актуальных мировых проблем.

Именно на создание здоровой экономики, способной к саморазвитию и обеспечивающей высокое качество жизни граждан России, должны быть направлены проводимые в стране рыночные преобразования.

Основа для решения социальных проблем — высокие темпы экономического роста. Главная особенность современной ситуации состоит в исчерпании модели роста, основанной на форсированном наращивании добычи и экспорта энергоресурсов. Для обеспечения роста экономики необходимо задействование новых, преимущественно инновационных и инвестиционных факторов.

Главная предпосылка форсированного экономического роста — увеличение объемов эффективных инвестиций в производство и обслуживающую его инфраструктуру, повышение конкурентоспособности российской экономики, стимулирование развития наукоемких отраслей, развитие продуктивной системы партнерства государства и частного бизнеса.

В Послании Федеральному Собранию 2005 года прямо сказано: "Россия крайне заинтересована в масштабном притоке частных, в том числе иностранных, инвестиций. Это — наш стратегический выбор и стратегический подход". В 2005 году принят ряд основополагающих законов, способствующих привлечению инвестиций, повышению конкурентоспособности российской экономики. Это в первую очередь Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях", способствующий развитию института частно-государственного партнерства в финансировании крупных проектов, Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ "Об особых экономических зонах в Российской Федерации", создающий стимулы по привлечению капитала в инновационное развитие, некоторые изменения Налогового кодекса, направленные на стимулирование инвестиций в производство и ряд других. Впервые в рамках Федерального закона "О федеральном бюджете на 2006 год" принято решение о формировании Инвестиционного фонда.

Вторая, не менее важная задача, поставленная в Послании Федеральному Собранию 2005 года, — "проведение активной политики либерализации предпринимательского пространства", "стабилизации гражданского оборота", "кардинальное расширение возможностей для свободного предпринимательства и сферы приложения капиталов".

Одновременно требуется ликвидация неоправданного вмешательства в хозяйственные процессы, где это мешает экономическому развитию и росту. В 2005 году продолжился процесс совершенствования законодательства по формированию эффективной корпоративной экономики, по совершенствованию антимонопольной политики, по обеспечению мер по развитию малого и среднего предпринимательства, по дальнейшему дерегулированию предпринимательской деятельности.

Для российских условий остается актуальной задача по целенаправленному изменению структурных пропорций в экономике, преодолению сырьевой ее направленности. Такие изменения, в свою очередь, носят долгосрочный характер, соответственно, горизонт государственной политики должен приобрести необходимую глубину. Таким образом, речь идет об усилении элементов плановости, о более широком использовании программно-целевого подхода в государственной экономической политике.

§ 1. Экономический рост и законодательное обеспечение инвестиционной стратегии

Основными задачами законодательной работы в деле обеспечения эффективной экономической политики являются: создание правовых условий, необходимых для реализации структурных реформ, промышленной и инвестиционной стратегии, направленных на диверсификацию и повышение конкурентоспособности экономики, стимулирование развития наукоемких отраслей; развитие продуктивной системы партнерства государства и частного бизнеса.

Исходя из Бюджетного послания Президента Российской Федерации на 2006 год, одной из важнейших задач является формирование механизмов привлечения частного капитала к осуществлению важнейших инфраструктурных проектов национального масштаба.

В целях консолидации законопроектной деятельности в экономической сфере в начале года было проведено совещание руководителей Совета Федерации, членов Совета Федерации с руководителями федеральных органов исполнительной власти "Вопросы стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу". Подробное, обстоятельное обсуждение проблем правового обеспечения проводимых экономических реформ принесло свои результаты. В 2005 году законодательный процесс развивался в направлении совершенствования правовых основ реальной экономики, активизации инвестиций и создания благоприятного инвестиционного климата. Многие принятые законы носили основополагающий характер.

Как уже отмечалось, в Федеральном законе "О федеральном бюджете на 2006 год" предусмотрено создание Инвестиционного фонда, средства которого (в объеме около 70 млрд. рублей) будут направляться на реализацию совместно с частными инвесторами особо значимых инвестиционных и инновационных проектов.

Целями создания Инвестиционного фонда Российской Федерации (далее — Фонд) является диверсификация экономики, развитие государственно-частного партнерства, развитие рынка инновационного капитала путем создания финансовых институтов, обеспечивающих непрерывность финансирования бизнес-проектов на всех стадиях инновационного цикла.

Предполагается, что государственная поддержка в рамках Фонда будет предоставляться по следующим направлениям:

социально-экономическое развитие Российской Федерации в части создания и развития инфраструктуры (в том числе социальной), имеющей общегосударственное значение или необходимой для выполнения обязательств Российской Федерации в соответствии с межправительственными соглашениями для создания объектов на территории Российской Федерации;

создание и развитие элементов национальной инновационной системы;

обеспечение реализации институциональных преобразований.

За счет средств Фонда можно будет финансировать разработку проектной документации на реализацию инвестиционных проектов, в том числе разработку проектно-сметной документации инвестиционных проектов, претендующих на государственную поддержку за счет Фонда, а также проектов, реализация которых планируется в рамках Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях".

В рамках Фонда будет оказываться государственная поддержка в следующих формах:

софинансирование на договорных условиях инвестиционного проекта, включая финансирование расходов на управление инвестиционным проектом, а также разработки проектной документации;

направление средств в уставные капиталы юридических лиц;

предоставление государственных гарантий Российской Федерации под инвестиционные проекты.

Инициаторами реализации инвестиционного проекта могут выступать федеральные органы исполнительной власти, органы власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, коммерческие организации, в том числе иностранные инвесторы и коммерческие организации с иностранными инвестициями.

Инвестиционные проекты, получившие государственную поддержку за счет Фонда, предусматривается регистрировать в Государственном реестре инвестиционных проектов, ведение которого будет возложено на Минэкономразвития России.

Мониторинг и контроль за ходом реализации инвестиционных проектов будет осуществлять Минэкономразвития России в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Ежеквартальные (ежегодные) отчеты о ходе реализации инвестиционных проектов предусматривается регулярно публиковать на информационном портале Минэкономразвития России в сети Интернет.

Проекты нормативных правовых актов, необходимых для создания и функционирования нового механизма использования бюджетных средств для государственных инвестиций на условиях государственно-частного партнерства через Инвестиционный фонд, в настоящее время разработаны и направлены в Правительство Российской Федерации.

Вместе с тем необходимо отметить, что выделенные средства (около 70 млрд. рублей) для использования их через механизм Инвестиционного фонда не соответствуют масштабу поставленной Президентом Российской Федерации задачи удвоения ВВП в течение 10 лет. Для ее решения требуются темпы роста не ниже 7% в год, в то время как Минэкономразвития планирует 5,8% роста ВВП в 2006 году, что гораздо ниже уровней 2003—2005 годов. Профицит федерального бюджета в 2006 году составляет огромную величину — 776 млрд. рублей (3,2% ВВП). Стабилизационный фонд к концу 2006 года составит 2,2 трлн. рублей. То есть значительный объем средств фактически выводится из бюджетного процесса. Мировой опыт свидетельствует о том, что в таких условиях развитые страны либо снижают налоговое бремя, либо резко увеличивают государственные расходы.

Таким образом, для решения поставленной Президентом Российской Федерации задачи удвоения ВВП необходима более активная государственная экономическая политика. Как показы-

вают расчеты, учитывающие оценки потенциальной емкости государственных инвестиционных проектов, из Стабилизационного фонда на государственные инвестиции может быть направлено около 160 млрд. рублей в 2006 году и около 240 млрд. рублей в 2007 году. Это позволит обеспечить сохранение траектории экономического роста на уровне 6,6—7,0% в год.

Аналогичное воздействие на экономический рост может дать снижение налогового бремени за счет финансирования выпадающих доходов федерального бюджета из Стабилизационного фонда. Как показывают расчеты, переход к новой ставке НДС в 13% вместо 18% окажет масштабное воздействие на экономический рост. В среднем за 2007—2008 годы дополнительный прирост ВВП оценивается в 0,3%.

Событием большой важности стало принятие в 2005 году Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях" (далее — Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ). Этот закон устраняет пробелы законодательного обеспечения эффективной инвестиционной стратегии государства, открывает возможности для развития частно-государственного партнерства. Он направлен на привлечение инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности на условиях концессионных соглашений. Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ позволяет:

- создать правовые основы регулирования концессионных соглашений, включая процедуры заключения, изменения, прекращения концессионных соглашений;

- уменьшить бюджетные затраты на создание, реконструкцию и эксплуатацию государственного и муниципального имущества;

- увеличить поступления от налоговых выплат в бюджеты всех уровней;

- предоставить дополнительные гарантии инвесторам, осуществляющим инвестиции в государственное и муниципальное имущество;

- повысить качество обслуживания населения.

Вместе с тем эффективность принятого Федерального закона от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ снижает то, что из перечня объектов концессионного соглашения исключены участки недр, а также другие объекты, связанные с добычей полезных ископаемых, участки леса и объекты, связанные с добычей лесных ресурсов; не определен срок действия концессионных соглашений; не определено понятие "окупаемость капитальных вложений".

Для реализации инновационного сценария развития России необходимо преодолеть ряд препятствий и ограничений, сложившихся в годы сырьевой направленности развития экономики. Эффективная инновационная деятельность невозможна без совершенствования и создания новой нормативно-правовой базы, гармонизированной с международными нормами и правилами.

С этой целью в июле 2005 года приняты федеральные законы от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ "Об особых экономических зонах в Российской Федерации" (далее — Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ) и от 22 июля 2005 года № 117-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с принятием Федерального закона "Об особых экономических зонах в Российской Федерации".

Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ вводит понятие особой экономической зоны, как определяемую Правительством Российской Федерации часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности.

В соответствии с основными положениями закона предполагается создание двух типов особых экономических зон: промышленно-производственных и технико-внедренческих. При этом устанавливается принцип ограниченности территории особой экономической зоны, в связи с необходимостью концентрации производственных и финансовых ресурсов на обустройство инфраструктуры данной зоны и прилегающей к ней территории. При создании особой экономической зоны (ОЭЗ) Правительство Российской Федерации определяет виды деятельности, осуществление которых разрешено на ее территории.

Вместе с тем принятый Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ имеет недостатки, которые могут существенным образом сказаться в правоприменительной практике. Так, вызывают сомнения условия создания ОЭЗ, согласно которым земельные участки, образующие ее территорию, не должны находиться во владении или в пользовании граждан и юридических лиц и на этих участках могут быть расположены только объекты государственной и (или) муниципальной собственности. Реализация этого положения исключит возможность использования на территории ОЭЗ уже имеющихся негосударственных производственных площадей и инфра-

структурных объектов, что повлечет за собой необходимость осуществления крупных бюджетных расходов на создание инфраструктуры особых экономических зон и увеличит сроки начала их полноценного функционирования.

Спорным является положение, в соответствии с которым резидент промышленно-производственной зоны должен осуществить капитальные вложения в рублях в сумме, эквивалентной не менее 10 млн. евро. Это положение фактически исключает из числа резидентов малые предприятия, которые во всем мире играют ключевую роль при создании ОЭЗ.

Указанными законами определяются налогообложение резидентов ОЭЗ и таможенный режим в ОЭЗ, гарантии предоставляемые резидентам ОЭЗ, включая гарантии от неблагоприятного изменения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах. В частности, предусмотрено предоставление предприятиям-резидентам ОЭЗ таможенных преференций, их освобождение от уплаты налога на имущество организаций и земельного налога на 5 лет с момента регистрации в качестве резидентов ОЭЗ. Для резидентов технико-внедренческих ОЭЗ предусмотрено снижение базовой ставки единого социального налога до 14%.

Во исполнение обозначенной в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год задачи по эффективному привлечению капитала в национальную экономику Минфином России подготовлены и доработаны с учетом предложений Экспертного управления Президента Российской Федерации законопроекты, связанные с упрощенным декларированием капиталов граждан, накопленных в предыдущие годы. Устанавливается порядок упрощенного декларирования доходов; исчисления и уплаты декларационного платежа; исполнения обязанности по уплате налогов и представлению налоговых деклараций физическими лицами, осуществившими упрощенное декларирование доходов. В настоящее время проводятся согласительные процедуры⁴⁴.

Для защиты интересов инвесторов на рынке ценных бумаг, недопущения возникновения новых рисков, а также в развитие действующего законодательства в области инвестиционной политики государства в 2005 году были приняты два точечных федеральных закона. Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 194-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг", Федеральный закон "Об акционерных обществах" и Федеральный закон "О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг" позволит обеспечить защиту интересов инвесторов при размещении ценных бумаг, что будет способствовать привлечению новых капиталовложений в экономику страны. Второй Федеральный закон от 6 июня 2005 года № 58-ФЗ "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах" был направлен на совершенствование налогового законодательства при совершении сделок на рынке ценных бумаг. Это позволит не допустить возникновения новых рисков инвесторов, связанных с колебанием цены на ценные бумаги с момента заключения сделки до момента перехода права собственности на этот вид ценных бумаг.

Немаловажным элементом для развития экономики и защиты сбережений граждан является преобразование накоплений граждан в инвестиции. В связи с чем в 2005 году продолжалась работа по совершенствованию банковского законодательства, направленная на улучшение условий как привлечения вкладов физических лиц, так и их кредитования. Были приняты федеральные законы: от 21 марта 2005 года № 22-ФЗ "О внесении изменения в статью 839 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации", от 20 октября 2005 года № 132-ФЗ "О внесении изменения в статью 47 Федерального закона "О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации". Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 218-ФЗ "О кредитных историях" и Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 110-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О кредитных историях" регулируют отношения заемщиков и кредиторов. Это позволит оздоровить ситуацию на рынке кредитов. Учреждаемые данным федеральным законом Бюро кредитных историй за счет накопленной ими информации позволят банкам более точно прогнозировать свой бизнес, а для заемщиков ожидается снижение процентных ставок за счет уменьшения рисков при выдаче кредитов.

⁴⁴ Используются предложения Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 24 ноября 2005 года № 18758-АШ/ДО2, материалы Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежно-обращению и Комитета Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности.

§ 2. Совершенствование российского корпоративного законодательства

В докладе Совета Федерации 2004 года отмечалось, что "важным самостоятельным направлением экономических реформ является формирование эффективной и цивилизованной корпоративной экономики". Дальнейшее развитие и совершенствование российского корпоративного законодательства и корпоративного управления является по-прежнему актуальным. В основном принятые законы в этой сфере лишь изменяют и/или дополняют ранее действовавшие федеральные законы, что свидетельствует о том, что законодательство в этой сфере перешло к стабилизации, к этапу более "тонкой настройки", в отличие от периода массивного законотворчества. Это усложняет практику законодателей, требует улучшить взаимодействие ветвей власти, так как без улучшения такого взаимодействия трудно оценить правильность или необходимость коррекции законов.

Иллюстрацией к вышесказанному может служить направление работы, связанное с совершенствованием законодательства об акционерных обществах. Федеральный закон от 5 января 2006 года № 7-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об акционерных обществах" и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации" усовершенствовал порядок приобретения крупных пакетов акций и ввел процедуру выкупа владельцем более 95% голосующих акций общества остальных акций как по требованию такого владельца, так и по требованию миноритарных акционеров. Законом установлены требования к определению цены приобретаемых по обязательному предложению ценных бумаг гарантирующие получение акционером справедливой цены за принадлежащие ему ценные бумаги.

В 2005 году продолжилась работа, направленная на противодействие недружественным корпоративным поглощениям и установление контроля над обществами со стороны третьих лиц, на обеспечение баланса интересов участников обществ, самих обществ и их кредиторов. На решение указанных проблем направлен Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 208-ФЗ "О внесении изменения в статью 81 Федерального закона "Об акционерных обществах".

В докладе Совета Федерации 2004 года отмечалась важность обеспечения в ближайшее время дальнейшего законодательного совершенствования института несостоятельности. Принятый в октябре 2002 года (практически уже третья редакция) 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 находят решение в пакете законопроектов, направленных на совершенствование правовых механизмов процедуры несостоятельности (банкротства).

Так, Федеральный закон от 24 октября 2005 года № 133-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" направлен на совершенствование законодательного регулирования по вопросам допуска арбитражных управляющих к сведениям, составляющим государственную тайну.

Находится в процессе рассмотрения в Государственной Думе ряд законопроектов, устраняющих противоречия действующего законодательства с нормами Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)", а также направленных на дальнейшее совершенствование процедур финансового оздоровления, внешнего управления, упрощения банкротства ликвидируемых и отсутствующих должников. Ряд изменений касается установления дополнительных требований к арбитражному управляющему, уточнению процессуального статуса и полномочий саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, порядка формирования их компенсационных фондов. Кроме того, рассматриваются уточнения положений о преднамеренном и фиктивном банкротствах, неправомерных действиях при банкротстве, преднамеренном и фиктивном банкротстве.

Ряд вносимых изменений направлен на приоритетное решение задачи финансового оздоровления предприятий. В частности, предполагается увеличение срока предоставления отсрочки (рассрочки) по уплате налогов и сборов в процессе реабилитационных процедур банкротства.

Проводимая государством политика в направлении ограничения масштабов контроля в сфере экономических отношений предполагает востребованность со стороны гражданского общества принципов саморегулирования и наличия добровольных союзов профессионалов, самостоятельно вырабатывающих нормы сотрудничества и деловой этики.

С 2003 года продолжается работа над проектом федерального закона "О саморегулируемых организациях". При этом, как отмечалось в докладе Совета Федерации 2004 года, "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".

На рассмотрении Государственной Думы находится ряд законопроектов, расширяющих и уточняющих полномочия саморегулируемых организаций в таких отраслях, как оценочная деятельность и арбитражное управление.

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. В 2005 году принят Федеральный закон от 2 июля 2005 года № 83-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" и в статью 49 Гражданского кодекса Российской Федерации", предусматривающий исключение недействующего юридического лица из единого государственного реестра юридических лиц по решению регистрирующего органа с соблюдением административной процедуры и с последующей возможной защитой юридическими лицами своих прав и интересов в судебной порядке. Его реализация позволит существенно сократить судебные издержки при ликвидации недействующих юридических лиц. Вместе с тем важно отметить, что в Федеральном законе от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" до сих пор не предусмотрена необходимость проверки регистрируемых юридических лиц (предпринимателей) на уникальность их имен. Эти, казалось бы, мелкие погрешности порой приводят к появлению новых форм противоправного отчуждения собственности. Хотя закон действует более 4 лет, и изменялся уже 5 раз, но до сих пор эти изменения не затрагивают недочеты, создающие предпосылки для мошенничества.

Правительством Российской Федерации представлен также на рассмотрение в Государственную Думу проект федерального закона "О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации, в Федеральный закон "Об обществах с ограниченной ответственностью" и Федеральный закон "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей", позволяющий устранить недостатки действующего корпоративного законодательства в сфере организации и деятельности обществ с ограниченной ответственностью. Принятие данного закона будет способствовать сокращению практики использования такой формы юридического лица, как общество с ограниченной ответственностью, для создания фирм-однодневок в целях уклонения от уплаты налогов.

Демократизация отношений собственности — один из важнейших путей повышения эффективности производства. В настоящее время идея существования предприятий с акционерной собственностью работников уже доказала свою особую значимость для экономики России благодаря реальным успехам функционирования предприятий с этой формой собственности. В настоящее время реализована концепция народного предприятия в форме закрытого акционерного общества с некоторыми правовыми особенностями, вытекающими из его экономической сущности. Однако в случае предполагаемого упразднения организационно-правовой формы закрытых акционерных обществ существование народных предприятий вообще становится невозмож-

ным. Кроме того, эта форма не позволяет народным предприятиям использовать биржевые механизмы финансирования. В преддверии нового этапа разгосударствления собственности в России, особенно важно сформировать адекватное этой идее законодательство, которое позволит обеспечить баланс личных, коллективных и общественных интересов, нарушенный в процессе прежних подходов к приватизации. В настоящее время с участием членов Совета Федерации идет активный процесс по подготовке концепции закона о народных предприятиях, направленного на поиск наилучшего варианта правового регулирования, преодолевающего недостатки действующего.

Проведение эффективной экономической политики невозможно без совершенствования антимонопольного законодательства, а также создания реальных механизмов воздействия государства на нарушителей антимонопольного законодательства.

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, направленной на перераспределение ресурсов в пользу обрабатывающих отраслей промышленности, среднего и малого бизнеса, стимулирование конкурентных принципов развития.

Правительством Российской Федерации разработаны проекты федеральных законов "О защите конкуренции" и "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" в целях совершенствования правового регулирования отношений по защите конкуренции, предупреждению и пресечению монополистической деятельности, уточнения правовых основ государственной политики в этой сфере, обновления правового инструментария пресечения и предупреждения монополистической деятельности на товарных и финансовых рынках, унификации правового регулирования отношений по защите конкуренции на товарных и финансовых рынках, а также обеспечения соблюдения требований антимонопольного законодательства и усиления ответственности участников рынка за его нарушение.

В качестве одного из важнейших направлений экономической политики государства, направленной на развитие свободы предпринимательской деятельности, развитие частной инициативы, вовлечение все больших масс населения в принятие решений по организации и функционированию производства, являются меры по развитию малого и среднего предпринимательства.

В настоящее время основным регулирующим законом малого бизнеса является Федеральный закон от 14 июня 1995 года № 88-ФЗ "О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации", многие положения которого устарели и не решают в полной мере проблем, назревших в сфере малого и среднего предпринимательства. В связи с этим актуальным является принятие нового Федерального закона "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации", концепция которого разработана совместной рабочей группой Совета Федерации и Торгово-промышленной палаты Российской Федерации⁴⁵.

Законопроект устанавливает основные цели и принципы государственной политики по развитию малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации, определяет понятия субъектов малого и среднего предпринимательства, основные направления деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по развитию малого и среднего предпринимательства.

Одними из основных направлений развития поддержки малого предпринимательства должны стать снижение налоговой нагрузки, расширение возможностей доступа к финансовым ресурсам, сокращение избыточного административного давления.

С этой целью необходимо внести необходимые изменения и дополнения в действующий Налоговый кодекс Российской Федерации, позволяющие реально снизить налоговую нагрузку, увеличить размер годового дохода налогоплательщика для применения упрощенной системы налогообложения, упростить отчетность для субъектов малого предпринимательства. В этой связи представляется, что вступившее в силу с 1 января 2006 года правило о взыскании налоговыми службами без обращения в суд штрафов в размере до 50 тыс. рублей, вряд ли верно. Его реализация может привести к сокращению числа малых и средних предприятий, росту теневой состав-

⁴⁵ Из предложений к докладу Торгово-промышленной палаты Российской Федерации от 2 ноября 2005 года № СВ-293.

ляющей экономики малого бизнеса, сокращению поступлений денежных средств в бюджеты всех уровней.

Требуется также ускорить принятие Федерального закона "О кредитной кооперации", внести изменения в федеральные законы от 7 августа 2001 года № 117-ФЗ "О кредитных потребительских кооперативах граждан" и от 8 декабря 1995 года № 193-ФЗ "О сельскохозяйственной кооперации", разработать и принять закон "Об обществах взаимного кредитования".

В целях снижения административных барьеров принят Федеральный закон от 2 июля 2005 года № 80-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности", Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях". Федеральным законом предусматривается поэтапное упразднение лицензирования 49 видов деятельности и оптимизация порядка лицензирования.

Новым для законодательства о лицензировании является введение упрощенного порядка лицензирования (предоставления лицензии или осуществления лицензионного контроля) при условии заключения соискателем лицензии (лицензиатом) договора страхования гражданской ответственности или при наличии у него сертификата соответствия осуществляемой им деятельности требованиям международных стандартов. Выбор порядка лицензирования, включая переход к упрощенному порядку лицензирования или возврат к применяемому ранее порядку, определяет соискателем лицензии (лицензиатом) самостоятельно.

Упрощенный порядок распространяется, в частности, на перевозки грузов всеми видами транспорта, погрузочно-разгрузочную деятельность, эксплуатацию пожароопасных производственных объектов, деятельность по предупреждению и тушению пожаров.

Дальнейшее развитие процессов дерегулирования предпринимательской деятельности возможно осуществлять с помощью: подготовки типовых нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, регулирующих процедуры размещения бизнеса и процедуры проектирования и строительства; внесения изменений в нормативно-правовую базу по лицензированию отдельных видов деятельности; внесения изменений и дополнений в федеральные законы и подзаконные нормативные акты, касающиеся проведения государственного контроля (надзора); внесения изменений и дополнений в Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-1 "О милиции"; внесения изменений и дополнений в Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей"⁴⁶.

§ 3. Развитие бюджетного федерализма

Основной задачей процесса экономических и политических преобразований России является построение системы, основанной на принципе федерализма и четко определенных бюджетных отношений с целью внедрения эффективного порядка распределения полномочий, доходных и расходных обязательств между федеральным правительством, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Главными задачами реформирования системы бюджетного федерализма за истекший с 2001 года период являлись:

формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней;

создание долгосрочных стимулов для органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в проведении структурных реформ, поддержание конкурентной среды, благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, содействие росту доходов населения и экономическому развитию соответствующих территорий;

повышение ответственности за нарушение бюджетного законодательства в целях осуществления управления общественными финансами от имени и в интересах населения при максимально

⁴⁶ Использованы материалы предложения Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 24 ноября 2005 года № 18758-АШ/ДО2, Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению и Комитета Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности.

эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий для предоставления бюджетных (общественных) услуг, прозрачности и подотчетности бюджетной политики, повышения законодательно установленной взаимной ответственности органов власти разных уровней при выработке и проведении бюджетной политики;

обеспечение социальной справедливости, заключающееся в выравнивании доступа граждан, независимо от места их проживания, к основным общественным услугам и социальным гарантиям;

упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации; четкое разграничение полномочий и ликвидация так называемых нефинансируемых мандатов; четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней; формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов, повышение качества управления общественными финансами на региональном и местном уровне.

Законодательные основы разграничения полномочий между федеральными, региональными органами власти и органами местного самоуправления определяются статьями 71, 72 Конституции Российской Федерации (устанавливают предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации), статьей 73 ("вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти"), федеральными законами от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений 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" (далее — Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ).

С 1 января 2005 года вступили в силу в новой редакции Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Это повлекло за собой существенные изменения расходных обязательств и доходных источников органов власти всех субъектов Российской Федерации.

С 1 января 2006 года вступили в силу Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и отдельные положения, касающиеся местного самоуправления уже действующего Федерального закона от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений", которые повлекут за собой перераспределение расходных обязательств и доходных источников между органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также между двумя уровнями местного самоуправления (муниципальные районы и поселения).

Однако Федеральным законом от 12 октября 2005 года № 129-ФЗ "О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Федеральный закон "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений" и в статью 7 Федерального закона "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах" изменены отдельные нормы переходных положений Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" с целью предоставления субъектам Российской Федерации права приступить к реализации указанного федерального закона исходя из складывающейся в регионе ситуации и с учетом возможности реализации федерального закона. С этой целью установлен переходный период на срок до 1 января 2009 года.

2005 год явился последним годом реализации правительственной Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, направленной на реали-

зацию этих задач. В целом можно констатировать, что большинство мероприятий программы реализовано.

Законодательно закреплено на постоянной основе четкое разграничение доходных и расходных полномочий, ликвидированы нефинансируемые мандаты. Усовершенствована система оказания финансовой помощи бюджетам различных уровней бюджетной системы, она стала более объективной и прозрачной. Внедрена казначейская система исполнения бюджетов, единые стандарты бухгалтерского учета.

В то же время ряд проблем развития бюджетного федерализма и межбюджетных отношений остался до сих пор нерешенным.

Так, не удалось реализовать основной принцип бюджетного федерализма, продекларированный в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, предполагающий укрепление финансовой и налоговой самостоятельности субъектов Российской Федерации⁴⁷.

Существующие механизмы бюджетного выравнивания не ликвидируют диспропорций в уровнях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, не обеспечивая качества бюджетных услуг по единым, хотя бы минимальным стандартам.

Действующая налоговая система Российской Федерации не способствует в полной мере созданию у субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления стимулов к укреплению собственной доходной базы. Их собственные налоги покрывают менее 15 % расходных потребностей региональных и местных бюджетов.

В условиях федеративного характера устройства бюджетной системы Российской Федерации одной из наиболее важных и перспективных задач совершенствования налогового законодательства является укрепление доходной базы региональных и местных бюджетов. Так, основными доходными источниками консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2006 году являются отчисления от налога на доходы физических лиц и налог на имущество организаций. Поскольку указанные налоги имеют приоритетное значение для формирования бюджетов субъектов Российской Федерации, целесообразно, во-первых, провести ревизию налоговых льгот по налогу на имущество организаций, а также еще раз рассмотреть вопрос о переводе налога на доходы физических лиц в разряд региональных налогов.

Комитет Совета Федерации по бюджету неоднократно выступал с предложением закрепить этот налог в качестве собственного источника налоговых доходов региональных бюджетов, но до настоящего времени реакция Правительства Российской Федерации на это предложение отсутствует.

В целях укрепления доходной базы местных бюджетов необходимо также провести ревизию налоговых льгот по налогу на имущество физических лиц.

Существуют и нерешенные вопросы по налогооблагаемой базе имущественных налогов. До сих пор не решен вопрос с кадастровой оценкой земель. Не определена стоимость земли, находящейся под объектами, которыми владеют хозяйствующие субъекты.

Не разграничены права собственности по многим имущественным объектам.

Существуют серьезные разногласия между федеральным центром и субъектами Российской Федерации в оценке объемов расходных обязательств, отнесенных к предметам ведения и полномочиям субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Наиболее острыми неурегулированными вопросами остаются вопросы финансирования дорожного хозяйства, гидротехнических сооружений.

Не вся финансовая помощь, оказываемая федеральным бюджетом бюджетам субъектов Российской Федерации, распределяется по объективным и прозрачным критериям.

Не системно и во многом формально задействован механизм рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Качество оказываемых бюджетных услуг на местах еще в значительной степени зависит от качества регионального менеджмента. Ярким примером тому явился топливный и жилищно-коммунальный кризис в Корякском автономном округе.

В ряде субъектов Российской Федерации, таких, например, как Амурская, Сахалинская области имеются случаи задержки выплаты заработной платы работникам бюджетной сферы.

Во многих регионах необоснованно завышены тарифы на оплату услуг ЖКХ.

⁴⁷ Отзыв главы администрации Краснодарского края А.Н. Ткачева от 12 октября 2005 года № 1-03/ 699.

Нерешенные проблемы в сфере бюджетного федерализма могут оказать негативное влияние на реализацию Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, а также приоритетных национальных проектов, учтенных в федеральном бюджете на 2006 год.

С учетом вышеизложенного в целях дальнейшего совершенствования системы бюджетного федерализма можно сформулировать следующие задачи в области развития бюджетного федерализма:

проанализировать итоги реализации Программы развития бюджетного федерализма с участием субъектов Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации;

завершить формирование объективных методик распределения финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, обеспечивающих прозрачность предоставления средств;

разработать единые социальные и бюджетные стандарты, учитывающие уровень и качество жизни населения на основе мониторинга социально-экономических процессов в субъектах Российской Федерации, в первую очередь в области здравоохранения и образования;

рассмотреть вопрос о переводе налога на доходы физических лиц в разряд региональных, а также о проведении эксперимента по взиманию этого налога по месту жительства;

рассмотреть вопрос о возврате к действующим до 2005 года нормативам зачисления водного налога в бюджеты субъектов Российской Федерации;

провести комплексную проверку реализации Программы развития бюджетного федерализма в субъектах Российской Федерации, представив отчеты о результатах в Федеральное Собрание Российской Федерации;

провести мониторинг правоприменительной практики по вопросам межбюджетных отношений и ходу реализации национальных проектов Президента Российской Федерации;

рассмотреть вопрос о дальнейшем совершенствовании межбюджетных отношений на среднесрочную перспективу.

Учитывая все изложенное представляется целесообразной подготовка предложений о разработке программы бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2009 года (3-летний цикл) в целях учета в ней нерешенных проблемы предыдущей программы, разработка проектов бюджетов (федерального, региональных и местных), а также поправок в Бюджетный и Налоговый кодексы, касающихся межбюджетных отношений.

При этом основой для формирования расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, а также расчетов финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации должны стать единые минимальные государственные социальные стандарты, законодательно установленные на федеральном уровне⁴⁸.

§ 4. Развитие бюджетного и налогового законодательства

Одно из приоритетных направлений бюджетной реформы — переход от управления затратами к управлению результатами. О необходимости такого подхода говорилось и в Бюджетном послании Президента Российской Федерации на 2005 год.

Развитие принципов бюджетирования, ориентированного на результат, получило свое отражение в постановлениях Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 года № 239 "Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ", от 27 апреля 2005 года № 259 "Об утверждении положения о разработке Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006—2008 годы".

Суть новых подходов в управлении общественными финансами, переход к среднесрочному бюджетированию, ориентированному на результат, представлены в правительственной Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249.

В соответствии с принципами и требованиями среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, впервые в прошлом году были сформированы Перспективный финансовый план на 2006—2008 годы и проект федерального бюджета на 2006 год.

⁴⁸ Использованы материалы Комитета Совета Федерации по бюджету, Счетной палаты Российской Федерации и предложения аудитора Счетной палаты Российской Федерации С.Н. Рябухина.

Новые принципы бюджетной политики получили развитие и в тех законах, которые напрямую касаются вопросов эффективности бюджетных расходов.

В частности, одним из резервов повышения эффективности бюджетных расходов является совершенствование законодательства о государственных закупках. Об этом конкретно было заявлено в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2006 году. В соответствии с поставленной задачей Правительством Российской Федерации разработан Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд", который был рассмотрен и принят в весеннюю сессию 2005 года.

Данный федеральный закон направлен на систематизацию законодательного регулирования этой сферы и создание целостной регламентации гражданско-правовых и процедурных вопросов, связанных с этой деятельностью на всех уровнях власти. Принятый закон, по сути, заменяет ранее действовавшие законодательные акты, такие, как Федеральный закон от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ "О поставках продукции для федеральных государственных нужд", Федеральный закон от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ "О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд". Одновременно с этим взамен разрозненных правил, действовавших в различных регионах и сферах экономики, введены единые принципы и более четко регламентированные процедуры государственных закупок.

Таким образом, главная цель данного закона — обеспечение конкурсности и прозрачности механизмов государственных закупок, повышение результативности государственного контроля за их проведением. В итоге это должно способствовать повышению эффективности использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, предотвращению злоупотреблений и коррупции.

Кроме того, указанный закон приводит правила государственных закупок в соответствие с международными правовыми документами в этой области. В частности, это касается требований, содержащихся по этим вопросам в документах ВТО, Всемирного банка и Комиссии ООН по правилам международной торговли (ЮНСИТРАЛ).

Вместе с тем следует отметить, что в настоящее время отсутствует ряд соответствующих подзаконных актов, которые позволяют приступить к реализации указанного закона в полном объеме, а Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ "О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд" с 1 января 2006 года утратил свою силу. Указанная ситуация ведет к риску финансовых нарушений, связанных с использованием бюджетных средств в 2006 году и (или) к сокращению объемов госзакупок.

Представляется целесообразным на протяжении 2006 года осуществлять мониторинг эффективности реализации указанного закона, в том числе полноту и своевременность принятия Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации соответствующих подзаконных актов.

Важным направлением развития принципов бюджетирования в ходе разработки, рассмотрения и принятия закона о федеральном бюджете является совершенствование законодательного обеспечения бюджетного процесса.

Так, в соответствии с упомянутой выше правительственной Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 годах сейчас в процессе обсуждения находится разработанный Министерством финансов проект федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации".

В этой связи необходимо отметить ряд законодательных проблем, касающихся бюджетного процесса, от решения которых в значительной степени будет зависеть реальный результат проведения бюджетной реформы.

Так, в настоящее время закон о федеральном бюджете не содержит критерии оценки достижения стратегических целей и индикаторы результативности исполнения федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации для обеспечения задач нового этапа реформы межбюджетных отношений с точки зрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат. Отсутствуют экономические и социальные индикаторы результативности федеральных целевых программ.

При разработке проекта бюджета Правительством Российской Федерации не были учтены предложения Совета Федерации, содержащиеся в его постановлении по формированию концепции федерального бюджета на 2006 год, в части разработки экономических и социальных индикаторов результативности федеральных целевых программ с целью более эффективного их использования как инструмента программно-целевого управления бюджетными расходами и финансирования федеральных целевых программ в объемах, установленных при утверждении этих федеральных целевых программ.

В этой связи перспективной задачей является разработка индикаторов результативности исполнения федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации и введение практики их нормативного закрепления.

Кроме того, при разработке проекта закона о федеральном бюджете необходимо более полно учитывать финансово-экономические обоснования ранее принятых федеральных законов. В настоящее время такие параметры не всегда находят отражение в законе о федеральном бюджете. Так, сопоставление представленных в законопроекте бюджета на 2006 год данных по доходам и расходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и данных финансово-экономических обоснований Правительства Российской Федерации к проектам 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" выявило нехватку по расходам консолидированных бюджетов субъектов Федерации порядка 360 млрд. рублей.

Приоритетным направлением является совершенствование налогового законодательства. В Бюджетном послании Президента от 24 мая 2005 года было обращено особое внимание на необходимость что в завершения 2005—2006 годах налоговой реформы. Как отмечалось ранее главой государства, основы налоговой системы уже сформированы и главным направлением работы является ее дальнейшее совершенствование в направлении снижения налоговой нагрузки на экономику.

За 2005 год, с момента выхода первого доклада Совета Федерации о состоянии законодательства, был принят целый ряд законов, вносящих поправки в законодательство о налогах и сборах. Значительная их часть направлена на снижение налоговой и административной нагрузки на экономику.

В частности, принят Федеральный закон от 6 июня 2005 года № 58-ФЗ "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах", облегчающий налоговое бремя плательщикам налога на прибыль. Законом предусматривается относить расходы на НИОКР, не давшие положительного результата, на себестоимость полностью, а расходы на НИОКР, которые используются в производстве, принимать к вычету в течение двух лет вместо трех по ранее действовавшему законодательству.

С 1 января 2006 года при расчете налога на прибыль предусматривается возможность уменьшения налогооблагаемой базы предприятий за счет учета переходящих убытков прошлых лет в размере 50% (вместо 30% по действующему законодательству), а с 1 января 2007 года — в полном объеме. Также вводится дополнительный 10% амортизационный вычет, предоставляемый при приобретении основных средств, что позволит налогоплательщикам значительно быстрее амортизировать основные средства, ускорит оборот денежных средств и увеличит финансовые возможности организаций по обновлению основных средств, в особенности ее активной части.

В июле 2005 года был внесен ряд изменений в Налоговый кодекс, предусматривающих совершенствование администрирования НДС с целью стимулирования инвестиционной активности хозяйствующих субъектов и поддержания экономического роста.

Следует подчеркнуть, что с 2006 года предусматривается упрощение процедуры возмещения НДС при капитальном строительстве, а с 2007 года — при экспорте продукции. Расширяется перечень расходов, принимаемых к вычету при налогообложении прибыли, что позволит стимулировать инвестиции в производство. Так, с 2006 года будет осуществлен переход на уплату налога по наиболее ранней из следующих дат — отгрузка или оплата товара. При этом предусмотрен двухлетний переходный период. Вводится ускоренный порядок возмещения НДС при капитальном строительстве; устанавливаются нормы по применению этого налога при реорганизации организаций, при доверительном управлении имуществом и при осуществлении совместной дея-

тельности. Отменяется уплата НДС с авансовых платежей и при этом вводится уплата налога с "частичной оплаты", что позволяет более оперативно возмещать уплаченные суммы НДС.

С 1 января 2006 года предусмотрена индексация специфических ставок акцизов примерно на 9% (акцизы на сигареты на 15%, акцизы на нефтепродукты не индексируются) и повышение налога на добычу полезных ископаемых при добыче газа с 135 до 147 рублей. Отменен также налоговый режим акцизного склада в отношении алкогольной продукции.

В то же время следует отметить, что за прошедший период так и не была принята норма о снижении ставки НДС, хотя в Бюджетном послании на 2005 год Президентом Российской Федерации ставилась задача снизить эту ставку с 2006 года.

Помимо перечисленных, следует отметить еще два закона, которые напрямую связаны с реализацией важнейших социально-политических задач, поставленных Президентом еще в Бюджетном послании 2004 года. Прежде всего это Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 101-ФЗ "О внесении изменений в главы 26.2 и 26.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации", улучшающий нормы по налогообложению малого бизнеса, а также Федеральный закон от 1 июля 2005 года № 78-ФЗ "О признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения" (далее — Федеральный закон от 1 июля 2005 года № 78-ФЗ), отменяющий налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения.

Так, с целью совершенствования налогообложения малого бизнеса с 1 января 2006 года с 15 до 20 млн. рублей увеличен размер годового дохода от реализации, позволяющий налогоплательщикам применять упрощенную систему налогообложения, а также существенно расширен перечень расходов, принимаемых к вычету при исчислении налоговой базы.

В соответствии с принятым Федеральным законом от 1 июля 2005 года отменен налог на имущество, переходящее в порядке наследования. Доходы, полученные гражданами в порядке дарения, облагаются налогом на доходы физических лиц в размере 13 процентов от величины полученного дохода, а в случае, когда даритель и одаряемый являются членами семьи и (или) близкими родственниками в соответствии с Семейным кодексом Российской Федерации, такие доходы освобождаются от налогообложения.

Важное место в повышении экономической эффективности имеют федеральные законы, определяющие роль государственного регулирования производства и оборота этилового спирта. Здесь постоянно происходит изменение законодательства, подчас идущее в разрез с интересами регионов.

В 2005 году приняты законодательные акты, регулирующие производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции: Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 114-ФЗ "О сборах за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции", Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 102-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" (далее — Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 102-ФЗ) и Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 107-ФЗ "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации" (далее — Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 107-ФЗ).

Эти законы вносят существенные изменения в функционирование рынка денатурированного спирта и спиртосодержащей продукции.

Так, в соответствии с пунктом 5 статьи 1 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 107-ФЗ отменено освобождение от обложения акцизами поставок денатурированного спирта и спиртосодержащей продукции. Вместе с тем денатурированный спирт используется в качестве технического сырья в производстве средств бытовой химии. Обложение акцизами денатурированного спирта, а также произведенной из него денатурированной спиртосодержащей продукции суще-

ственно увеличивает их стоимость. Все это с большой вероятностью приведет к значительному сокращению деятельности предприятий по производству технического спирта и к увеличению цен на отдельные группы товаров повседневного спроса.

Кроме того, положения Федерального закона от 21 июля 2005 года № 102-ФЗ предусматривает отмену государственного регулирования в сфере производства и оборота алкогольной продукции, что может привести к ослаблению государственного контроля в данной сфере, дальнейшему увеличению доли нелегального сектора рынка, уменьшению поступления налогов в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Совершенно оправданна озабоченность ряда субъектов Российской Федерации и Минсельхоза России положениями Федерального закона от 21 июля 2005 года № 102-ФЗ, поскольку закон лишает субъекты Российской Федерации важнейших рычагов, обеспечивающих их участие в проведении государственного контроля за оборотом, качеством и безопасностью алкогольной продукции на своих территориях. Московской областной Думой внесен проект федерального закона № 221020-4 "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции". Названный проект федерального закона направлен на расширение полномочий субъектов Российской Федерации в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, что позволит им осуществлять контроль за ситуацией на алкогольном рынке, осуществлять проведение контроля качества и безопасности поступающей в розничную торговлю алкогольной продукции в целях защиты жизни и здоровья населения, а также увеличить объем налоговых поступлений в бюджеты всех уровней.

Одним из важнейших направлений бюджетно-налоговой политики в части реформирования акцизного налогообложения нефтепродуктов стало совершенствование распределения поступлений от этого налога между территориальными бюджетами пропорционально объемам потребления нефтепродуктов на территории субъектов Российской Федерации.

Эта проблема решена в рамках бюджетного законодательства путем введения начиная с 2004 года механизма перераспределения части акцизов на нефтепродукты между субъектами Российской Федерации в соответствии с определенными критериями.

Так, в соответствии со статьей 94 Федерального закона от 23 декабря 2003 года № 186-ФЗ "О федеральном бюджете на 2004 год" было установлено, что 10% отчислений от уплаты акцизов направляется в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты закрытых административно-территориальных образований, 50% отчислений направляется для распределения в вышеуказанные бюджеты на финансирование дорожного хозяйства в соответствии с нормативами отчислений, установленными приложением 35 к данному закону. Перечисление осуществляется не реже одного раза в десять дней уполномоченным Минфином России органом Федерального казначейства.

Федеральным законом от 23 декабря 2004 года № 173-ФЗ "О федеральном бюджете на 2005 год", Федеральным законом от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений" и Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ "О федеральном бюджете на 2006 год" указанный порядок предусмотрено сохранить. Таким образом, одна из задач, которые ставились при введении нового порядка налогообложения акцизами нефтепродуктов, в настоящее время решена путем внесения изменений в бюджетное законодательство.

В то же время введенный порядок исчисления и уплаты акцизов на нефтепродукты имеет ряд существенных недостатков, в частности появились определенные схемы уклонения от уплаты данного налога.

Вопрос реформирования акцизного налогообложения нефтепродуктов остается острым еще и по следующим причинам. Налоги на топливо в России, как и в других развитых промышленных странах, играют все более важную роль в транспортной политике. К сожалению, взимание налогов на топливо в России не рассматривается пока в качестве дополнительного механизма поощрения использования экологически чистых и безвредных видов топлива.

Сложившаяся в России система установления ставок акцизов на нефтепродукты, которая не исходит из принципа "выше качество — ниже ставка акциза", не стимулирует нефтяные компании к инвестициям в расширение производства качественных видов моторного топлива.

Перспективными задачами совершенствования законодательной основы акцизного налогообложения нефтепродуктов остаются:

упорядочение взимания акцизов на нефтепродукты;
разработка механизма по возврату акциза по экспортным операциям;
улучшение администрирования акцизных платежей по нефтепродуктам;
повышение конкурентоспособности высокотехнологичных и экологически безопасных видов топлива на рынке нефтепродуктов Российской Федерации.

В целях дальнейшего совершенствования налогового законодательства предстоит:
продолжить дальнейшее совершенствование налогового администрирования по вопросам трансфертного ценообразования;

совершенствовать систему налогообложения физических лиц, а также налога на имущество физических лиц;

совершенствовать порядок взимания и возмещения НДС;

принять меры по повышению уровня собираемости налогов за счет улучшения администрирования по налогу на прибыль организаций, по акцизам на этиловый спирт из всех видов сырья, (за исключением пищевого) по водному налогу, транспортному налогу;

разработать предложения по дальнейшему сокращению числа налоговых льгот, а также по компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с установлением льгот по региональным налогам на федеральном уровне, в том числе путем сокращения льгот в части освобождения от налогообложения организаций в отношении ряда объектов;

принять меры по устранению условий занижения отпускных цен на табачные изделия и обеспечению поступлений от акцизов на указанные товары в утверждаемых размерах;

предусмотреть порядок возмещения бюджетам субъектов Российской Федерации потерь налоговых поступлений от акцизов на алкогольную продукцию в связи с ликвидацией акцизных складов⁴⁹.

§ 5. Новый этап реализации транспортной стратегии

В сфере функционирования и развития транспортной системы деятельность государства направлена на содействие экономическому росту и повышению благосостояния населения через доступ к безопасным и качественным транспортным услугам и превращение географических особенностей России в ее конкурентное преимущество. На выполнение этой миссии направлена Транспортная стратегия Российской Федерации до 2020 года, одобренная Правительством Российской Федерации. Она определяет приоритеты государственной политики в области транспорта и задачи реформирования отрасли, основные направления транспортного комплекса.

В Транспортной стратегии развитие инфраструктуры увязано с перспективными сценариями роста производительных сил на основе принципов устойчивого прогресса транспортной системы и сбалансированности транспортного процесса. В ней сформулировано пять основных стратегических целей:

построение современной, развитой и эффективной транспортной инфраструктуры, обеспечивающей ускорение движения потоков пассажиров, товародвижения, снижение транспортных издержек;

повышение доступности услуг транспортного комплекса для населения;

повышение конкурентоспособности транспортной системы и реализация ее транзитного потенциала;

повышение комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы;

улучшение инвестиционного климата и развитие рыночных отношений в транспортном комплексе.

Основной инструмент их реализации — целевая программа "Модернизация транспортной системы России".

Одним из наиболее значимых событий года в стране стало завершение первого этапа структурной реформы на железнодорожном транспорте и переход ко второму этапу. Подводя итоги первых этапов реформирования отрасли, в целом можно отметить выполнение основной части программных мероприятий, предусмотренных нормативными актами Правительства и законодательными актами Федерального собрания Российской Федерации.

⁴⁹ Использованы материалы Комитета Совета Федерации по бюджету и Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, материалы к заседанию Правительства Российской Федерации 22 декабря 2005 года, а также предложения аудитора Счетной палаты Российской Федерации С.Н. Рябухина и заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона "О федеральном бюджете на 2006 год".

2004—2005 годы стали годами полноценной работы созданной в сентябре 2003 года государственной компании ОАО "Российские железные дороги". При этом очень важно, что проведение структурной реформы не привело к снижению показателей железнодорожного транспорта.

В сфере реформирования государственного управления, основные преобразования были связаны с проведением административной реформы. Ее основным итогом стало формирование новой системы государственного регулирования железнодорожного транспорта.

Накопленный при проведении реформы опыт позволил выявить отдельные недостатки, не затрагивающие самой идеологии процессов реформирования. В результате постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2004 года № 811 в Программу структурной реформы на железнодорожном транспорте были внесены необходимые изменения. Поэтому в настоящее время главной задачей является создание адекватного нормативного обеспечения процессов реформирования.

К настоящему времени приняты постановления Правительства Российской Федерации, связанные со структурной реформой:

от 20 ноября 2003 года № 703 "Об утверждении Правил оказания услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования";

от 2 марта 2005 года № 111 "Об утверждении Правил оказания услуг по перевозкам на железнодорожном транспорте пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности";

от 18 апреля 2005 года № 233 "О Правилах примыкания к железнодорожным путям общего пользования строящихся, новых или восстановленных железнодорожных путей общего и необщего пользования и закрытия железнодорожных путей общего пользования, в том числе малоинтенсивных линий и участков, и железнодорожных станций".

Вопрос о создании в соответствии со статьей 20 Федерального закона от 10 января 2003 года № 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" (далее — Федеральный закон от 10 января 2003 года № 17-ФЗ) службы государственного контроля (надзора) федерального органа исполнительной власти в области железнодорожного транспорта был решен в рамках осуществления административной реформы федеральных органов исполнительной власти. С созданием Федеральной службы по надзору в сфере железнодорожного транспорта актуальность принятия соответствующего постановления Правительства Российской Федерации была утрачена.

Проекты постановлений Правительства Российской Федерации "Об утверждении Устава воинских железнодорожных перевозок", "О порядке компенсации убытков, понесенных владельцами инфраструктур, перевозчиками в результате осуществления отдельных перевозок железнодорожным транспортом в случаях возникновения угрозы социально-экономической стабильности, обороноспособности, безопасности государства и в иных, предусмотренных законом случаях", "Об определении порядка приобретения, содержания и эксплуатации специальных вагонов для перевозок лиц, содержащихся под стражей" направлены в установленном порядке в Правительство Российской Федерации. Идет активная работа по завершению процесса согласования еще четырех проектов постановлений с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Другим направлением нормотворческой деятельности является анализ действующей законодательной базы в области железнодорожного транспорта, который показал необходимость внесения изменений в ее отдельные положения, в частности, в Федеральный закон от 10 января 2003 года № 17-ФЗ. Одним из важнейших положений закона является принцип недискриминационного доступа к услугам железнодорожной инфраструктуры общего пользования. Однако распространяется данный принцип только на перевозчиков. Вместе с тем на железнодорожном транспорте пользователями услуг инфраструктуры являются не только перевозчики, но и операторы, владельцы подъездных путей, грузоотправители, владеющие собственным парком вагонов.

В этой связи необходимо рассмотреть вопрос о причинах, по которым сегодня невозможна работа независимых перевозчиков. В целях дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы железнодорожного транспорта в январе 2005 года в Минтрансе России создана рабочая группа по внесению изменений в федеральные законы от 10 января 2003 года № 17-ФЗ и от 10 января 2003 года № 18-ФЗ "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации".

Следующим этапом нормотворческой деятельности является комплексная ревизия актов Министерства путей сообщения. В настоящее время ОАО "РЖД", другие организации руково-

дствуются актами МПС России, подавляющее большинство которых издано применительно к существовавшей прежней модели функционирования железнодорожного транспорта. Эти акты не учитывают текущее состояние дел в отрасли, а их применение зачастую идет вразрез с законодательством о конкуренции и антимонопольным законодательством. Издание новых актов затруднено нормами законодательства о техническом регулировании, в соответствии с которым обязательные правила к процессам перевозки могут устанавливаться техническими регламентами (в форме законов). Таким образом, наличие определенных правовой вакуум, преодоление которого возможно только с помощью качественной подготовки каждого акта, регулирующего те или иные аспекты деятельности железнодорожного транспорта, а также разработки соответствующих технических регламентов.

Основной целью второго этапа структурной реформы железнодорожного транспорта является выделение отдельных видов хозяйственной деятельности путем создания дочерних и зависимых обществ ОАО "РЖД". Программой структурной реформы на железнодорожном транспорте предусматривается два способа создания самостоятельных структурных подразделений ОАО "РЖД" в форме открытых акционерных обществ:

путем учреждения вновь дочерних ОАО;

второй способ — предусмотрен для пассажирских перевозок дальнего следования — путем реорганизации ОАО "РЖД" и выделения из ее состава Федеральной пассажирской компании, 100% акций которой будут принадлежать Российской Федерации.

Необходимо также отметить, что в настоящее время законодательство в такой важной сфере, как ценообразование на транспорте не носит системного характера.

Нормативно-правовая база государственного ценового регулирования субъектов естественных монополий в области железнодорожного транспорта формируется на основе Федерального закона от 10 января 2003 года № 17-ФЗ и постановлений Правительства Российской Федерации о реформировании железнодорожного транспорта, которые создают базовое правовое поле, обеспечивающее как процесс реформирования железнодорожного транспорта, так и основы государственного ценового регулирования.

Масштабы транспортной системы страны и характер проблем ставят сложные задачи по их реализации. От их успешного решения во многом зависит социально-экономическое развитие России в целом, обеспечение конституционных прав граждан. В настоящее время продолжается процесс законодательного обеспечения Транспортной стратегии.

Первоочередными задачами по совершенствованию законодательства и системы подзаконных нормативных актов в этом направлении являются:

внесение в преюскант № 10-01 изменений, касающихся разделения вагонной, локомотивной и инфраструктурной составляющих в тарифе и унификации тарифов на внутрисоссийские и экспортные перевозки с учетом положений действующих международных договоров Российской Федерации;

внесение изменений в статью 4 Федерального закона от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ "О естественных монополиях" с целью разграничения естественно-монопольных и потенциально конкурентных составляющих сферы железнодорожных перевозок, имея в виду дальнейшее развитие потенциально конкурентных видов деятельности в условиях свободного рынка услуг, а также четкое регламентирование полномочия Правительства Российской Федерации по дерегулированию деятельности естественных монополий;

внесение изменения в статью 17 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" в части исключения из лицензируемых видов деятельности "деятельности по предоставлению инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования для осуществления перевозок";

принятие нормативно-правовых актов, позволяющих частным перевозчикам заключить с ОАО "РЖД" договоры об оказании услуг по использованию инфраструктуры;

законодательное закрепление в Уставе железнодорожного транспорта и Федеральном законе от 10 января 2003 года № 17-ФЗ определения понятия "оператор подвижного состава" и его правового статуса, позволяющего операторам осуществлять предпринимательскую деятельность и эффективно осуществлять защиту своих прав в случае их ущемления субъектами естественной монополии в сфере железнодорожных перевозок;

внесение изменений в действующее законодательство и подзаконные нормативные акты с целью снятия ограничений по обороту и использованию мощностей железнодорожных депо и

вспомогательной инфраструктуры при условии полного сохранения мобилизационного потенциала этих производственных мощностей;
принятие технических регламентов⁵⁰.

§ 6. Создание эффективной системы использования природных ресурсов

Использование природных ресурсов в России регулируется устаревшей законодательной и нормативно-правовой базой, созданной в начальный период экономических реформ.

Законодательство построено по отраслевому принципу и представляет собой каркас из числа базовых законов ("О недрах", "Лесной кодекс", "Водный кодекс" и др.), слабо увязанных между собой идеологически, действующих обособленно и не обеспечивающих единый системный подход к рациональному и эффективному природопользованию. Многие стороны практической деятельности остаются неохваченными законодательным регулированием, нормативно-правовое поле перегружено подзаконными актами невысокого качества.

Основные положения Конституции Российской Федерации по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды во благо человека реализуются неэффективно. Природо-ресурсное и природоохранное законодательство слабо стыкуется с налоговым и инвестиционным законодательством. В связи с наметившимся в последние годы отставанием законодательной базы от более активно развивающихся отношений в экономике, политике и других сферах жизни страны, а также недостаточным уровнем администрирования действующего законодательства обострились проблемы воспроизводства природных ресурсов и минерально-сырьевой базы, рационального их использования и охраны.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2004 года были обозначены следующие программные установки (цели и задачи) государственной политики в сфере природопользования.

"Мы ... должны создать эффективную систему использования природных ресурсов. Нам нужны прозрачные некоррупционные условия доступа к ним, например, с помощью аукционов. Надо перейти от административных разрешений к полноценным договорам — с четким определением прав и ответственности как государства, так и предпринимателей, обеспечить предсказуемость и стабильность таких отношений.

Система ресурсных платежей тоже требует изменений. Она должна предоставить равные условия конкуренции как внутри добывающего сектора, так и между добывающими и перерабатывающими отраслями, а также обеспечить рациональное использование природных ресурсов.

Полагаю, что новый Лесной кодекс и Закон о недрах должны ответить на все эти вопросы".

В соответствии с программными установками Послания Федеральному Собранию 2004 года, сохранившими свою актуальность и в 2005 году, сделаны первые практические шаги по формированию нового природно-ресурсного законодательства, целью которого является создание эффективной системы использования природных ресурсов.

В 2005 году были приняты 4 федеральных закона, связанных с регулированием отношений в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды⁵¹.

Принятие данных законов должно обеспечить повышение эффективности государственного администрирования в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, в том числе путем ужесточения мер административной ответственности за нарушение природно-ресурсного и природоохранного законодательства.

В 2005 году была продолжена начатая в 2004 году значительная подготовительная работа по анализу действующего природно-ресурсного законодательства, обсуждению концепций и промежуточных вариантов проектов федерального закона "О недрах", Лесного кодекса, Водного ко-

⁵⁰ Использован материал Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям 3.21-19/619 от 08.11.2005 и материал Комитета Совета Федерации по экономической политике.

⁵¹ Федеральный закон от 9 мая 2005 года № 45-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательства Российской Федерации";

Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 50-ФЗ "О внесении изменений в статью 333.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации";

Федеральный закон от 18 июня 2005 года № 67-ФЗ "О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о развитии сотрудничества по эффективному использованию комплекса "Байконур";

Федеральный закон от 2 июля 2005 года № 82-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях".

декса⁵², а также ряда других законопроектов, связанных с законодательным регулированием использования и охраны природных ресурсов. В рамках Петербургского и Байкальского экономических форумов, "круглых столов" и других общественных мероприятий определена позиция Совета Федерации (с учетом мнения субъектов Российской Федерации) по основным концептуальным положениям нового природоресурсного законодательства, доведенная до Правительства Российской Федерации, Государственной Думы и общественности страны.

Поправки Совета Федерации к проекту федерального закона "О недрах" явились одним из факторов, обусловивших доработку Правительством Российской Федерации данного законопроекта до его принятия в первом чтении и повторное внесение его новой редакцией. Советом Федерации подготовлены и направлены в Государственную Думу поправки к проекту Водного кодекса в соответствии с постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 25 мая 2005 года № 162-СФ.

Другой важной вехой в формировании нового природно-ресурсного законодательства стало одобрение в 2004 году двух федеральных законов⁵³.

Данными законами были внесены принципиальные изменения в большинство природно-ресурсных и природоохранных федеральных законов, касающиеся не только разграничения полномочий, но и ряда основных положений по доступу к использованию природных ресурсов, введению гражданско-правовых отношений в природопользование, усилению роли государственного регулирования и государственного управления в данной сфере.

Однако форма одноактного "пакетного" изменения законодательства, охватывающего различные разделы права, не позволила с одинаковой детальностью и эффективностью рассмотреть все статьи Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, а многочисленные поправки членов Совета Федерации, направленные на его улучшение в разделах, касающихся сферы природопользования и охраны окружающей среды, не были учтены Государственной Думой.

Одной из центральных проблем, возникших в связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, явилось отстранение органов власти субъектов Российской Федерации от функций управления и контроля на региональном и территориальном уровне. Механизм делегирования полномочий, а также его принципы и область действия оказались не определены.

В результате принятый закон сразу же потребовал внесения коррективов, которые и были сделаны посредством принятого в срочном порядке Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ и позволили частично устранить недоработки предыдущего закона в сфере природопользования, а в ряде случаев даже вернуться к исходным положениям природно-ресурсного законодательства.

На исправление сложившейся ситуации в сфере делегирования полномочий и дальнейшую доработку законодательства направлен подготовленный Правительством Российской Федерации и принятый в 2005 году Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий". Данный законопроект на концептуальном уровне решает задачу по разграничению полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе в сфере отношений водопользования, лесопользования, использования водных биологических ресурсов, и в этом смысле реализует положения Конституции Российской Федерации о наличии совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

При решении целевых установок и задач в сфере природопользования Правительством Российской Федерации впервые использован системный подход, заключающийся в попытке кон-

⁵² Указанные законопроекты приняты в первом чтении.

⁵³ 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";

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".

цептуальной увязки всех основных природоресурсных законов и практически одновременном представлении их на рассмотрение в Государственную Думу.

Однако процесс подготовки законопроектов и сопроводительных материалов к ним выявил ряд типичных недостатков, заключающихся в следующем:

отсутствует мониторинг и анализ правоприменительной практики действующего законодательства в субъектах Российской Федерации⁵⁴;

практически не учтены многочисленные рекомендации парламентских слушаний, "круглых столов", крупных российских и международных форумов по улучшению качества законопроектов;

в сопроводительных материалах отсутствуют проработанные прогнозные оценки последствий их принятия⁵⁵.

Кроме того, практика подготовки проектов федеральных законов по предметам совместного ведения, подлежащих согласованию с субъектами Российской Федерации, показала, что органы исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации далеко не всегда действуют в соответствии со статьей 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", определяющей порядок предоставления официальных отзывов органов государственной власти субъектов Российской Федерации на законопроект. В частности, по проекту федерального закона "О недрах" из 137 поступивших отзывов от органов государственной власти 81 субъекта Российской Федерации отзывы только из 27 субъектов Российской Федерации оказались правильно оформленными.

Дополнительные задачи законодательного регулирования на перспективу возникают вследствие принятия в 2004 году ряда федеральных законов, регулирующих отношения в сфере использования и охраны природных ресурсов. В частности, с принятием Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" осуществлен переход на законодательную основу в сфере отношений, связанных с водными биологическими ресурсами.

Однако принятие данного закона не решило всех вопросов, касающихся работы рыбохозяйственного комплекса, таких как обеспечение сырьем береговых рыбоперерабатывающих предприятий, развитие и обновление рыбопромыслового флота, пресечение браконьерства и попадания на рынок браконьерской рыбной продукции, развитие аквакультуры, ограничение экспорта и стимулирование развития внутреннего рынка рыбной продукции и другие.

Поэтому Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" следует рассматривать как основу для разработки и принятия ряда других законодательных актов, призванных регулировать деятельность рыболовной отрасли, в частности федерального закона "О сохранении осетровых рыб и рациональном использовании их запасов", "Об охране водных биологических ресурсов", "О прибрежном рыболовстве", "Об обороте лососевой икры".

Дальнейшими шагами в развитии законодательства о рыболовстве должно стать приведение в соответствие с принятым законом ряда других законодательных актов — Водного кодекса Российской Федерации, Таможенного кодекса Российской Федерации, а также Федеральных законов от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ "О животном мире", от 17 декабря 1998 года № 191-ФЗ "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации", от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации" и других. Должны быть подготовлены нормативные акты Правительства Российской Федерации.

В отличие от отношений в области водопользования и лесопользования остаются неурегулированными полномочия в сфере отношений недропользования, которые в настоящее время оказались чрезмерно сосредоточены на федеральном уровне. Типизация разграничения полномочий в природопользовании и концептуальная увязка природоресурсных законов остается одной из задач дальнейшего повышения качества законодательства, которая будет решаться в процессе

⁵⁴ Из предложений к докладу Председателя Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) Н.С. Тимофеева от 5 октября 2005 года № 1 гс-3417; Председателя Государственного Совета Удмуртской Республики И.Н. Семенова от 1 ноября 2005 года № 2956/1-3.

⁵⁵ Из предложений к докладу председателя Калининградской областной Думы В.А. Никитина от 31 октября 2005 года № 2495-1/04.

доработки проектов федеральных законов "О недрах", "Водного кодекса Российской Федерации" и "Лесного кодекса Российской Федерации"⁵⁶.

§ 7. Законодательное обеспечение развития агропромышленного комплекса и земельных отношений

Формирование нормативной правовой базы имеет ключевое значение для обеспечения развития агропромышленного комплекса (АПК) и его важнейшей составной части — сельского хозяйства, а также рыболовства, сельских территорий и земельных отношений.

Основные направления совершенствования законодательного обеспечения определяются исходя из положений посланий Федеральному Собранию Российской Федерации 2004 и 2005 годов и в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации.

Особое значение имеет приоритетный национальный проект "Развитие АПК", разработанный Министерством сельского хозяйства Российской Федерации в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, которым в качестве основных приоритетных направлений в сфере агропромышленного производства определены ускоренное развитие животноводства и стимулирование развития малых форм хозяйствования. При этом предусматриваются: субсидирование процентных ставок по инвестиционным кредитам, полученным на срок до 8 лет на строительство и модернизацию животноводческих комплексов; закупка и поставка по лизингу техники, оборудования для животноводства, племенного скота; совершенствование таможенно-тарифного регулирования; субсидирование процентных ставок по кредитам, полученным личными подсобными хозяйствами (ЛПХ), крестьянскими (фермерскими) хозяйствами (КФХ) и создаваемыми ими сельскохозяйственными потребительскими кооперативами; стимулирование создания заготовительных, снабженческо-сбытовых кооперативов, мощностей по переработке сельскохозяйственной продукции, производимой ЛПХ и КФХ; обеспечение развития сельской кредитной кооперации; формирование системы земельно-ипотечного кредитования.

Для успешной реализации проекта необходимо, кроме финансовых мероприятий и принятия Правительством Российской Федерации ряда постановлений и распоряжений, осуществление дополнительных мер по совершенствованию законодательства. Требуется внесение изменений в действующее налоговое законодательство в части предоставления права перехода на уплату единого сельскохозяйственного налога сельскохозяйственными потребительскими кооперативами, подготовка предложений, касающихся налогообложения операций по внесению взносов в уставный капитал сельскохозяйственных организаций, а также предложений по регулированию залога земель сельскохозяйственного назначения.

Сельское хозяйство и агропродовольственный рынок имеют свои специфические особенности, которые обуславливают необходимость государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, государственного регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. В связи с этим особое значение имеет скорейшее принятие федерального закона "О развитии сельского хозяйства", разработка проекта которого осуществлялась с участием Совета Федерации. Законопроект направлен на установление правовых основ реализации государственной политики в области развития сельского хозяйства.

Актуальность принятия указанного федерального закона обусловлена требованиями уточнения и систематизации нормативной правовой базы, регламентирующей производственно-экономические и социальные отношения в аграрной сфере с учетом современных условий, а также тем, что с 1 января 2005 года ряд законодательных актов, регулирующих отношения в аграрной сфере, утратил силу.

Не менее актуальными в современных условиях являются вопросы дальнейшего развития земельного законодательства, в том числе в части, касающейся особенностей ипотеки (залога) земель сельскохозяйственного назначения. Принятие отдельного федерального закона по вопросам ипотеки земель сельскохозяйственного назначения либо внесение изменений и дополнений в уже действующее законодательство в области ипотеки позволит создать условия для привлечения инвестиций в сельское хозяйство, обеспечения сбалансированного механизма защиты прав залогодателей и залогодержателей. Сдерживающим фактором развития залога земель сельскохо-

⁵⁶ Материалы Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды.

зыйственного назначения является отсутствие земли в собственности сельскохозяйственных организаций.

Помимо этого в земельном законодательстве важнейшими вопросами являются — упрощение порядка оформления прав граждан на земельные участки и ликвидация существующего правового пробела относительно оснований и порядка принудительного прекращения права собственности на земельный участок.

Кроме того, необходимо решение проблем разграничения полномочий по государственной поддержке сельского хозяйства, совершенствование действующего налогового и антимонопольного законодательства, осуществление дополнительных мер по финансовой поддержке сельскохозяйственных товаропроизводителей, по развитию рыболовства, кооперации, экологического агропроизводства, информационного обеспечения аграрного сектора. Требуют законодательного обеспечения вопросы устойчивого развития сельских территорий, в связи с чем целесообразна подготовка проекта федерального закона "Об устойчивом развитии сельских территорий".

В 2005 году был принят ряд федеральных законов, регулирующих различные аспекты отношений в аграрной сфере и в сфере земельных отношений.

Это прежде всего Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 108-ФЗ "О Всероссийской сельскохозяйственной переписи". Регулярное проведение всероссийских сельскохозяйственных переписей обусловлено необходимостью: формирования федеральных информационных ресурсов об основных характеристиках и структуре сельского хозяйства, о наличии и использовании его ресурсного потенциала для подготовки прогноза развития сельского хозяйства и разработки мер экономического воздействия, направленных на повышение эффективности сельскохозяйственного производства; формирования целостной системы статистического учета в сельском хозяйстве; обеспечения возможности формирования статистической информации по муниципальным образованиям, что особенно важно в условиях реформы местного самоуправления и совершенствования межбюджетных отношений; обеспечения возможности сопоставления с международными статистическими данными в области сельского хозяйства.

Кроме того, вступил в силу ряд федеральных законов в сфере земельного законодательства. Важное значение имеет дальнейшее урегулирование вопросов, связанных с приватизацией земель. В развитие этого направления был принят Федеральный закон от 9 мая 2005 года № 43-ФЗ "О внесении изменения в статью 5 Федерального закона "О приватизации государственного и муниципального имущества", устранивший противоречие между положениями Земельного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества".

Одной из проблем правового регулирования и правоприменительной практики является необходимость переоформления права постоянного (бессрочного) пользования на право собственности или аренды на земельные участки, принадлежащие юридическим лицам. Данное требование вытекает из положений статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации". Для отдельных категорий юридических лиц этот вопрос был решен посредством принятия Федерального закона от 18 июня 2005 года № 60-ФЗ "О внесении изменений в статью 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" и в статью 3 Федерального закона "О приватизации государственного и муниципального имущества" (далее — Федеральный закон от 18 июня 2005 года № 60-ФЗ). Федеральный закон от 18 июня 2005 года № 60-ФЗ направлен на обеспечение социально-экономической поддержки общероссийских общественных организаций инвалидов в части, касающейся бесплатного предоставления в собственность указанных организаций земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на которых расположены здания, строения и сооружения, находившиеся на момент вступления в силу Земельного кодекса Российской Федерации в собственности этих организаций. К субъектам данного права закон относит общероссийские общественные организации инвалидов и организации, единственным учредителем которых являются общероссийские общественные организации инвалидов.

Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 111-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" и Федеральный закон "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации" направлен на уточ-

нение особенностей перевода земель сельскохозяйственного назначения, земель поселений и земель лесного фонда в другие категории в целях развития инвестиционных процессов и реализации схем развития территорий субъектов Российской Федерации. Данный Федеральный закон восполняет пробелы в Земельном кодексе Российской Федерации и Федеральном законе от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую". Например, устанавливается порядок использования земель сельскохозяйственного назначения при строительстве линейных объектов (дорог, линий электропередачи, связи, железнодорожных линий, нефтепроводов, газопроводов и иных подобных сооружений).

Федеральный закон от 7 марта 2005 года № 10-ФЗ "О внесении изменений в статью 16 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" установил продление срока для приведения договоров аренды земельных долей в соответствие с требованиями законодательства.

Федеральный закон от 18 июля 2005 года № 87-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" и Федеральный закон "О землеустройстве" направлен на упрощение процедуры регулирования отношений, связанных с владением, пользованием и распоряжением земельными долями, а также уточняет регулирование отдельных отношений в сфере оборота земель сельскохозяйственного назначения. Однако до настоящего времени не разработан предусмотренный статьей 5 Федерального закона "О землеустройстве" порядок проведения землеустройства, что значительно осложняет оформление прав на земельные участки на территории Российской Федерации.

Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 192-ФЗ "О внесении изменения в статью 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" продлил срок переоформления земельных участков.

Помимо указанных федеральных законов был принят ряд законодательных актов, касающихся вопросов финансирования и налогообложения сельскохозяйственных товаропроизводителей и организаций АПК.

Вступили в силу Федеральный закон от 5 июля 2005 года № 84-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2005 год" и Федеральный закон от 4 ноября 2005 года № 141-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2005 год". Указанные федеральные законы предусматривают в части, касающейся АПК, увеличение расходов на поддержку агропромышленного комплекса, в том числе на субсидирование процентных ставок по кредитам, полученным сельскохозяйственными товаропроизводителями и организациями АПК, на компенсацию части затрат на приобретение средств химизации, а также увеличение ассигнований на федеральную целевую программу "Повышение плодородия почв России на 2002—2005 годы" и федеральную целевую программу "Социальное развитие села до 2010 года".

В сфере налогового законодательства приняты: Федеральный закон от 3 июня 2005 года № 55-ФЗ "О внесении изменений в статью 346.9 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", определяющий сроки уплаты авансовых платежей и уплаты единого сельскохозяйственного налога по истечении налогового периода; Федеральный закон от 29 июня 2005 года № 68-ФЗ "О внесении изменений в главу 26.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", касающийся условий перехода организаций и индивидуальных предпринимателей на уплату единого сельскохозяйственного налога; Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 101-ФЗ "О внесении изменений в главы 26.2 и 26.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации" в части налогообложения малого бизнеса.

Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 112-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О таможенном тарифе" предусмотрел установление тарифных квот на преференциальный ввоз сельскохозяйственных товаров, аналоги которых производятся (добываются, выращиваются) в Российской Федерации, в целях стимулирования сельскохозяйственного производства, обеспечения необходимого объема потребления сельскохозяйственных товаров на территории Российской Федерации, а также в целях содействия развитию международной торговли.

Важное значение имеют Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенство-

ванием разграничения полномочий", определивший в том числе и полномочия органов местного самоуправления в сфере сельского хозяйства.

Практика применения Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" свидетельствует о необходимости внесения в него определенных поправок, дополнений и изменений, в том числе в части уточнения полномочий между различными уровнями государственной власти Российской Федерации. Требуется также урегулировать вопросы прибрежного рыболовства.

Подготовлен проект федерального закона "О сохранении осетровых рыб, их воспроизводстве, рациональном использовании и регулировании оборота продукции из них". Законопроект направлен на правовое решение вопросов совершенствования организации охраны запасов осетровых и условий их воспроизводства, вопросов развития товарного осетроводства и регулирования оборота продукции из осетровых видов рыб, включая икру.

В проекте федерального закона "Об аквакультуре" предлагается установить правовые основы создания условий для роста объемов производства рыбной продукции и сохранения численности водных биологических ресурсов в естественных водоемах за счет их искусственного воспроизводства.

Кроме того, представляется целесообразным ускорить работу над проектами следующих федеральных законов: "Об охоте и охотничьем хозяйстве"; "О внесении изменений в Федеральный закон "О племенном животноводстве"; "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О ветеринарии"; "О внесении изменений в Федеральный закон "О семеноводстве"; "О внесении изменений в Федеральный закон "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан".

Среди важных задач в развитии законодательства в сфере земельно-имущественных отношений стоит разработка проекта федерального закона "О формировании, государственном кадастровом учете, государственной кадастровой оценке недвижимости" и его скорейшее принятие.

Одним из приоритетных направлений, обозначенных в Послании Федеральному Собранию 2005 года и требующих законодательного урегулирования, являются вопросы упрощения оформления (переоформления) земельных участков, принадлежащих гражданам и предоставленных им в период до введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации. Разработка и принятие федерального закона, направленного на решение этого вопроса, послужит необходимым условием для создания рынка недвижимости, развития ипотеки, упорядочения земельных и гражданских правоотношений.

В некоторой части вопросы упрощения оформления прав на земельные участки, принадлежащие гражданам, отражены в проекте федерального закона № 187331-4 "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" и статью 19 Федерального закона "О государственном земельном кадастре". Законопроект направлен на упрощение процедуры регистрации прав на земельные участки, используемые для индивидуального жилищного, гаражного строительства, ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства, животноводства, огородничества. Законопроект позволит в случае его принятия ускорить процесс легализации прав на земельные участки, имеющиеся у граждан на момент введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации. Вопросы упрощения оформления (переоформления) прав граждан на земельные участки предусматривается решить проектом федерального закона "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка признания прав граждан на недвижимое имущество, используемое для удовлетворения жилищных и бытовых нужд (жилые дома, садовые дома и гаражи в товариществах и кооперативах, а также соответствующие земельные участки)", разработанным Правительством Российской Федерации.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находится проект федерального закона № 222623-4 "О внесении изменений в статью 18 части первой Налогового кодекса Российской Федерации, главу 26.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и Бюджетный кодекс Российской Федерации". Законопроект направлен на совершенствование налогообложения сельскохозяйственных товаропроизводителей и устранение недостатков в системе их налогообложения. Эта система должна учитывать сезонность и другие особенности сельскохозяйственного производства, создавать условия для обеспечения конкурентоспособности отечественной сельскохозяйственной продукции на рынке, облегчать администрирование и одновременно бухгалтерский и налоговый учет.

Требует скорейшего принятия проект федерального закона № 70443-3 "О кредитной кооперации", принятый Государственной Думой в первом чтении 24 апреля 2002 года. Ведется работа над проектом федерального закона № 62998-4 "О внесении изменений в Федеральный закон "О сельскохозяйственной кооперации" и признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации". Законопроект расширяет нормы, обеспечивающие права и законные интересы членов и ассоциированных членов кооперативов, защиту самих кооперативов и их имущества от незаконных посягательств. Предлагаемые изменения будут способствовать улучшению правового и экономического положения сельскохозяйственных кооперативов.

Продолжается работа над проектом федерального закона № 184714-4 "О внесении изменений в Федеральный закон "О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей", направленным на упрощение условий для включения в программу финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей и восстановление их нормального функционирования.

Существенное влияние на дальнейшее развитие аграрного сектора экономики, без сомнения, окажет принятие проектов федеральных законов № 136492-4 "Водный кодекс Российской Федерации", № 136504-4 "О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации", № 136515-4 "Лесной кодекс Российской Федерации", № 136524-4 "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации", в настоящее время находящихся на рассмотрении в Государственной Думе.

В заключение отметим, что до настоящего времени в законодательстве Российской Федерации остается неурегулированным ряд вопросов развития аграрного сектора и земельных отношений. Вступившие в силу в 2005 году федеральные законы в определенной степени способствовали их решению. Вместе с тем продолжает сохраняться необходимость в разработке и принятии ряда нормативных правовых актов, которые позволят устранить сохраняющиеся пробелы в действующем законодательстве. При этом наиболее актуальными задачами являются принятие федерального закона "О развитии сельского хозяйства", а также дальнейшее совершенствование земельного законодательства. Не менее важное значение имеет совершенствование действующего законодательства, регулирующего отношения в сфере АПК, рыболовства, налогового законодательства, а также обеспечение финансовой поддержки аграрного сектора⁵⁷.

§ 8. Государственный финансовый контроль в обеспечении прав и свобод человека и гражданина

Развитие системы финансового контроля рассматривается в посланиях Президента Российской Федерации в качестве неотъемлемой задачи повышения эффективности в целом государственного управления. Достижение этой цели немислимо без реализации другого требования Президента, адресованного власти, — "быть в ответственном диалоге с обществом, разговаривать с обществом на современном языке сотрудничества". Повышение эффективности государства и налаживание диалога с обществом предполагает надежную обратную связь, которая выступает и как инструмент государственного контроля, и как механизм реализации прав и свобод человека и гражданина. Практическое формирование указанных механизмов должно базироваться на полноценной системе законодательства по правовому обеспечению деятельности системы государственного финансового контроля.

В настоящее время функции государственного контроля в Российской Федерации осуществляют Счетная палата Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Федеральное казначейство, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Центральный банк Российской Федерации, Федеральная налоговая служба, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по финансовому мониторингу. В субъектах Российской Федерации функционируют контрольные палаты и финансовые органы, созданные законодательными (представительными) и исполнительными органами власти.

Законодательное регулирование финансового контроля базируется на положениях Конституции Российской Федерации, Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации, Феде-

⁵⁷ При подготовке текста настоящего параграфа были использованы материалы Правительства Российской Федерации, Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, в том числе письмо заместителя Министра сельского хозяйства Российской Федерации С.Г. Митина от 17 октября 2005 года № СМ-П14/2867 "О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации".

рального закона от 11 января 1995 года № 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации", банковском законодательстве, а также на ряде других федеральных законов и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Следует отметить, что важным событием в прошлом году стало принятие в декабре 2005 года Федерального закона № 198-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", которыми предусматривается расширение прав органов финансового контроля.

Внесенным этим законом дополнением в статью 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации Счетная палата Российской Федерации и Федеральная служба финансово-бюджетного контроля наделяются правом проводить проверки бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов — получателей межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. А поскольку те или иные виды межбюджетных трансфертов получают абсолютно все регионы, указанные органы получают право проводить проверки бюджетов всех субъектов Российской Федерации независимо от уровня их дотационности. Аналогичным правом по отношению к местным бюджетам наделяются органы финансового контроля субъектов Российской Федерации.

В то же время действующее законодательство о финансовом контроле пока в значительной степени разобщено, во многом имеет ведомственные подходы, не обладает необходимой логической завершенностью. Отсюда возникают вопросы частых, не всегда оправданных проверок разными ведомствами как бизнеса, так и бюджетных учреждений, возможности для коррупции, невысокая эффективность контрольных мероприятий.

Неоднократно, в том числе в Послании Федеральному Собранию 2005 года, Президент Российской Федерации призывал не злоупотреблять административным давлением на экономику. Это означает, что развитие законодательства о государственном финансовом контроле не должно ущемлять интересов общества и хозяйствующих субъектов, нарушать баланс сил и интересов между ветвями власти.

Перспективными задачами развития системы финансового контроля являются разработка и принятие отвечающих современным принципам организации государственного управления в Российской Федерации единой концепции государственного финансового контроля, федеральных законов о государственном финансовом контроле в Российской Федерации, об основах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.

Еще в 2001 году Президентом Российской Федерации было дано поручение Правительству Российской Федерации подготовить Единую концепцию государственного финансового контроля как основу для принятия соответствующего закона. В настоящее время проект такой концепции разработан Правительством и находится в стадии обсуждения и согласования. Одновременно Счетной палатой Российской Федерации был подготовлен свой вариант проекта такого документа. Однако до настоящего времени Правительством Российской Федерации и Счетной палатой Российской Федерации не найдено общего понимания в выработке согласованного варианта данной концепции.

Представляется, что фундаментом для формирования целостной правовой базы, регулирующей полномочия, ответственность и инструменты деятельности субъектов государственного финансового контроля как в плоскости внешнего и внутреннего контроля, так и по вертикали власти должен стать федеральный закон "О государственном финансовом контроле". Принятие данного федерального закона осложняется тем, что контроль финансовых потоков является ключевой точкой соприкосновения интересов и полномочий всех ветвей власти. Формируемая система государственного финансового контроля должна отвечать требованиям баланса сил в системе сдержек и противовесов структуры государственной власти.

Группой депутатов Государственной Думы еще в 2001 году был подготовлен проект федерального закона "О государственном финансовом контроле", который получил отрицательный отзыв Правительства Российской Федерации.

В 2005 году Комиссией Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации проделана большая работа над данным законопроектом с привлечением представителей научного сообщества, а также в партнерстве с парламентским центром Канады.

Практика последних лет показала необходимость совершенствования законодательства, регулирующего деятельность Счетной палаты Российской Федерации как образуемого Советом Фе-

дерации и Государственной Думой в соответствии с Конституцией Российской Федерации органа контроля за исполнением федерального бюджета.

В настоящее время основным недостатком Федерального закона от 11 января 1995 года № 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации", как и всего комплекса законодательства о государственном финансовом контроле, является слабая урегулированность взаимоотношений Счетной палаты с другими органами власти. Как в федеральном законодательстве, так и в нормативных актах Правительства Российской Федерации не предусмотрен порядок рассмотрения представлений и предписаний, а также ответственность за их неисполнение или несвоевременное исполнение.

В ряду законодательных проблем следует отметить пробелы в законодательной базе, определяющей принципы взаимодействия контрольно-ревизионных и правоохранительных органов. Указанные проблемы препятствуют более полному и качественному устранению выявленных нарушений и возвращению средств в федеральный бюджет, адекватной реакции со стороны как проверяемых организаций, так и Генеральной прокуратуры. По сути, в условиях реальной правовой и социально-экономической ситуации Счетная палата является органом, выявляющим и анализирующим правонарушения, а не органом, способным устранить эти нарушения.

В связи с этим в соответствии с постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 26 июля 2003 года № 232-СФ и пунктами 3.1.9 и 3.1.10 Плана основных мероприятий и мониторинга Совета Федерации на осеннюю сессию 2005 года было подготовлено и на 157 заседании Совета Федерации внесено в Государственную Думу в порядке реализации права законодательной инициативы два проекта федеральных законов "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" и "О внесении изменений в Федеральный закон "О Счетной палате Российской Федерации".

Этими законопроектами предлагается расширить полномочия Счетной палаты Российской Федерации и наделить ее правом рассматривать дела об административных правонарушениях. Основным мотивом необходимости этого является тот факт, что многие дела по административным правонарушениям в настоящее время направляются Счетной палатой для рассмотрения в органы государственной власти, ответственные за допущенные нарушения, в частности в Министерство финансов Российской Федерации.

Представляется также, что назрела необходимость принятия поправок, предусматривающих в определенных случаях право Счетной палаты Российской Федерации принимать решения о бесспорном списании в федеральный бюджет незаконно полученных доходов или сумм материального ущерба, нанесенного государству.

Другим важным вопросом взаимодействия Счетной палаты Российской Федерации с органами исполнительной власти является статус Счетной палаты Российской Федерации, как субъекта бюджетных правоотношений. В соответствии с действующим бюджетным законодательством финансово-хозяйственная деятельность Счетной палаты может быть подвергнута проверке со стороны Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. Однако такой контроль противоречит общепринятой мировой практике и управленческой логике, так как Счетная палата Российской Федерации является высшим органом государственного финансового контроля, образующим Федеральным Собранием с целью контроля за бюджетными расходами.

Неоднократно отмечался такой недостаток правового регулирования государственного финансового контроля как несогласованность правовых норм федерального и регионального законодательства. Практика работы контрольных органов показывает, что в настоящее время кредитно-финансовая сфера страны охвачена государственным финансовым контролем далеко не полностью. К наиболее проблемным областям можно отнести контроль за использованием финансовых ресурсов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Для решения этой проблемы Комиссией Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации в 2005 году подготовлен проект модельного закона "О Контрольно-счетной палате субъекта Российской Федерации", который направлен на установление единых правовых основ организации региональных контрольно-счетных органов.

В связи с реформой местного самоуправления и значительным увеличением числа муниципальных образований возникает необходимость создания полноценного и эффективного муниципального финансового контроля. В целях решения этой задачи Комиссией Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации в порядке реализации законодательной инициативы Совета Федерации подготовлен проект федерального закона "О внесении

изменений и дополнений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Этим законопроектом предлагается установить обязательное наличие в структуре органов местного самоуправления контрольного органа в городском округе и муниципальном районе. Одновременно предлагается новая редакция статьи 38 названного Федерального закона, устанавливающая в качестве единственного контрольного органа муниципального образования счетную палату. В настоящее время законопроект находится в стадии доработки.

Реализация указанных законодательных инициатив позволит во многом улучшить правовые основы деятельности органов государственного финансового контроля, повысить результативность их деятельности и будет способствовать более эффективному использованию государственных средств⁵⁸.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

2005 год стал новым этапом развития законодательства по обеспечению стратегии экономического развития, укрепления прав человека и гражданина в экономической сфере. В целом этот блок законов направлен на обеспечение высоких темпов устойчивого экономического роста, что является необходимым условием повышения уровня и качества жизни населения.

Всего в 2005 году принято порядка 60 законов, затрагивающих в той или иной степени экономику и бюджетно-налоговую сферу.

Большой объем работы выполнен в плане совершенствования экономической политики государства. В короткий срок приняты законодательные нормы, направленные на решение задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию по либерализации условий функционирования бизнеса, стабилизации гражданского оборота, расширению возможностей для свободного предпринимательства и сферы приложения капиталов.

Серьезное продвижение достигнуто в законодательном обеспечении процессов, направленных на увеличение объемов эффективных инвестиций в производство и обслуживающую его инфраструктуру, повышение конкурентоспособности российской экономики, стимулирование развития наукоемких отраслей.

Значительный блок законов вносит изменения в законодательство по налоговой и бюджетной политике, развитие бюджетного федерализма.

Проделана значительная работа по законодательному обеспечению реформ естественных монополий.

Вместе с тем имеются значительные заделы по дальнейшему совершенствованию законодательства в целях обеспечения задач, поставленных Президентом Российской Федерации. С учетом основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2008 года в настоящее время принята Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы), утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2005 года № 2330-р.

Усилия Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, в том числе в нормативно-правовой деятельности, будут сконцентрированы прежде всего на решении задачи поддержания устойчивых темпов экономического роста на уровне 7 и более процентов в год. Для этого необходимо сформировать новую модель экономики и институтов развития, что потребует реализации системы проектов развития наиболее важных для экономики России высокотехнологичных отраслей, опирающихся на активную организационную и финансовую поддержку государства⁵⁹.

Кроме того, в целях формирования предпосылок для форсированного экономического роста требуется дальнейшее развитие законодательства, необходимого для создания и функционирования новых механизмов использования средств Стабилизационного фонда для государственных инвестиций, в том числе и через Инвестиционный фонд.

⁵⁸ При подготовке текста настоящего параграфа были использованы материалы доклада Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации "О состоянии законодательства, регламентирующего деятельность Счетной палаты Российской Федерации" № 38-21/505 от 7 ноября 2005 года, предложения аудитора Счетной палаты Российской Федерации С.Н. Рябухина.

⁵⁹ Материалы Министерства экономического развития и торговли.

Увеличению инвестиций в экономику будет способствовать и принятие нормы о снижении ставки НДС (так и не решенной задачи, поставленной в Бюджетном послании на 2005 год Президентом).

Наиболее актуальными с точки зрения обеспечения прав человека в экономической сфере являются следующие направления развития законодательства.

С целью ускоренного формирования среднего класса необходимо принятие нового Федерального закона "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации", концепция которого разработана совместной рабочей группой Совета Федерации и Торгово-промышленной палаты Российской Федерации.

Необходимость демократизации процессов регулирования в различных сферах экономической деятельности, востребованность со стороны гражданского общества принципов саморегулирования вызывает необходимость доработки и принятия проекта федерального закона "О саморегулируемых организациях".

Для решения ряда законодательных проблем, касающихся бюджетного процесса, обеспечения задач нового этапа реформы межбюджетных отношений с точки зрения принципов бюджетирования, ориентированного на результат, необходима дальнейшая работа над проектом федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации". В этой связи перспективной задачей является разработка критериев оценки достижения стратегических целей и индикаторов результативности исполнения федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, индикаторов результативности федеральных целевых программ.

Для создания эффективной системы использования природных ресурсов, прозрачных условий доступа к ним необходимо завершить доработку проектов федеральных законов "О недрах", Водного кодекса Российской Федерации и Лесного кодекса Российской Федерации.

Глава 4

СТРАТЕГИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, ЗАЩИТА ЛИЧНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

ВВЕДЕНИЕ

Построение демократического общества прямым образом связано с надежным обеспечением безопасности граждан, предоставлением им соответствующих правовых гарантий и государственной защиты. В связи с этим проблемы правового регулирования обеспечения национальной безопасности приобретают в настоящее время особое значение. Наличие и масштабы реально существующих угроз диктуют необходимость формирования максимально совершенного правового механизма противодействия новым вызовам, системы заблаговременного и оперативного предотвращения и нейтрализации угроз безопасности личности, общества и государства.

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 года № 1300, с изменениями, внесенными Указом Президента Российской Федерации от 10 января 2000 года № 24, под национальной безопасностью Российской Федерации понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации, а под обеспечением национальной безопасности Российской Федерации понимается обеспечение безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности.

Практически на всех мероприятиях, состоявшихся в 2005 году в Совете Федерации (парламентских слушаниях, совещаниях, семинарах, "круглых столах"), отмечалось, что в Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности законодательная база сформирована и действует, но вместе с тем она нуждается в основательной переработке и совершенствовании как по форме, так и по содержанию.

Мониторинг, который в течение 2004—2005 годов провела рабочая группа, созданная в Совете Федерации, выявил отсутствие в законодательстве целостности и системности. Внутриведомственная ориентированность научных разработок, с одной стороны, выступает инструментом организации деятельности конкретных органов исполнительной власти, с другой — является причиной фрагментарности и разрозненности научных исследований в сфере национальной безопасности.

§ 1. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина — смысл и содержание стратегии национальной безопасности

Обеспечение безопасности личности и государства — одна из приоритетных задач, стоящих перед исполнительной и законодательной властью Российской Федерации. Наиболее остро безопасность личности и государства в настоящее время связана с последствиями террористических проявлений и проблемами в сфере миграционных процессов. В связи с этим целью законодательного обеспечения безопасности личности и государства в 2005 году являлось совершенствование нормативной правовой базы в области антитеррористического и миграционного законодательства.

Принятые в течение года законы обеспечили развитие международных и социальных аспектов национальной безопасности:

Федеральный закон от 7 марта 2005 года № 7-ФЗ "О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о сотрудничестве в области безопасности";

Федеральный закон от 7 марта 2005 года № 6-ФЗ "О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о совместном планировании применения войск (сил) в интересах обеспечения совместной безопасности Российской Федерации и Республики Казахстан";

Федеральный закон от 18 июля 2005 года № 91-ФЗ "О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады о сотрудничестве в области уничтожения химического оружия, утилизации атомных подводных лодок, выведенных из состава Военно-Морского Флота, учета, контроля и физической защиты ядерных материалов и радиоактивных веществ";

Федеральный закон от 4 ноября 2005 года № 139-ФЗ "О ратификации Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами";

Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 121-ФЗ "О внесении изменений в статьи 54 и 55 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации, предоставлении отдельных гарантий сотрудникам органов внутренних дел, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и упразднению федеральных органов налоговой полиции в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления", устранивший правовые коллизии в вопросах предоставления отдельных социальных гарантий;

Федеральный закон от 30 сентября 2005 года № 125-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О воинской обязанности и военной службе", разделяющий использование понятий "запас Службы внешней разведки Российской Федерации" и "запас Федеральной службы безопасности Российской Федерации";

в правоприменительной сфере:

Федеральный закон от 4 ноября 2005 года № 138-ФЗ "О внесении изменения в статью 12 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", устанавливающий правило, согласно которому ежегодный доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению Генеральный прокурор Российской Федерации представляет лично на заседании Совета Федерации;

Федеральный закон от 2 декабря 2005 года № 150-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности", устранивший ряд пробелов и противоречий.

Существующая в настоящее время правовая основа противодействия терроризму в целом позволяет обеспечивать безопасность и правопорядок, а также отвечает современным стандартам.

В то же время мониторинг антитеррористического законодательства свидетельствуют о том, что качество правового обеспечения в данной сфере по многим параметрам может быть существенно повышено.

Так, прежде всего в радикальном изменении нуждается Федеральный закон от 25 июля 1998 года № 130-ФЗ "О борьбе с терроризмом". В нем фактически отсутствует целостная система мер как предупредительно-профилактического противодействия терроризму, так и борьбы с ним, а также мер, направленных на ликвидацию последствий терактов. Не имеют четкой правовой регламентации задачи и функции федеральных органов исполнительной власти "силового блока".

Необходима общедоказательная система прогнозирования и регулирования на ранней стадии социально-политических конфликтов, угрожающих безопасности государства и создающих почву для возможной террористической деятельности.

Требуют правового регулирования вопросы применения военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов оружия, боевой и специальной техники, специальных средств и физической силы при проведении контртеррористических операций.

До настоящего времени не в полном объеме урегулированы вопросы, связанные с применением Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск при разрешении военных конфликтов различного масштаба.

После трагедии в городе Беслане был разработан находящийся на рассмотрении в Государственной Думе проект федерального закона "О противодействии терроризму".

В законопроекте нашли отражение положения, предусматривающие введение особых правовых режимов защиты от террористических угроз, в том числе режимы террористической опасности, контртеррористической операции и чрезвычайного положения (что важно и для Вооруженных Сил). Включение в законопроект указанных правовых норм и их законодательная регламентация имеют важное политическое и правовое значение прежде всего с позиции защиты граждан. Кроме того, данные режимы могут стать действенным инструментом консолидации сил в борьбе с терроризмом.

Проблемы, связанные с рассмотрением данного законодательного акта в Государственной Думе, а также иные вопросы законодательного обеспечения деятельности по противодействию терроризму были обсуждены на заседании Временной комиссии Совета Федерации по подготовке законодательных предложений по противодействию терроризму.

Давно назрела необходимость в принятии федерального закона "О национальной безопасности Российской Федерации", который призван закрепить реальные правовые механизмы адекватного противодействия новым вызовам безопасности Российской Федерации, определить юридическую ответственность должностных лиц, принимающих важные государственные решения в этой сфере, установить надежную и эффективную систему заблаговременного и оперативного предотвращения угроз безопасности Российской Федерации.

Остается недостаточной социальная защита лиц, осуществляющих борьбу с терроризмом и пострадавших в ходе проведения контртеррористических операций. Действенной мерой в этом направлении могло бы стать установление дополнительных выплат лицам, непосредственно осуществляющим борьбу с терроризмом, а также участвующим в проведении оперативно-служебных и боевых операций в условиях, сопряженных с реальным риском для жизни. Это способствовало бы укреплению кадрового потенциала органов, осуществляющих борьбу с терроризмом.

Немаловажное значение в борьбе с терроризмом и пропагандой экстремизма имеет позиция средств массовой информации при освещении ими событий террористического характера, а также степень ответственности журналистов за содержание и направленность представляемых материалов. Право населения и средств массовой информации на получение и распространение законным путем информации об обстоятельствах террористической акции не подлежит сомнению. Однако предание гласности такой информации должно исключать возможность ее использования террористами для достижения их целей, не затруднять реализацию контртеррористических операций и не ставить под угрозу жизнь и здоровье как мирных граждан, так и сотрудников спецподразделений.

В целях совершенствования законодательства в сфере безопасности в 2005 году в Совете Федерации был проведен ряд мероприятий, на которых особое внимание уделялось проведению оперативно-розыскной деятельности в зонах контртеррористических операций и консолидации международных усилий в противодействии терроризму и выработке концептуальных подходов формирования антитеррористического законодательства государств — участников СНГ, проблемы правового регулирования борьбы с международным терроризмом.

До настоящего времени достаточно медленно ведется работа по разработке новых проектов законодательных актов о государственном контроле за оборотом взрывчатых веществ и о государственном контроле за оборотом пиротехнических материалов. Кроме того, остается открытым вопрос о ратификации Конвенции о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения. Российская Федерация подписала Конвенцию (1 марта 1991 года), однако до настоящего времени ее не ратифицировала.

Важной задачей, решение которой позволит повысить общее состояние безопасности является осуществление разумной миграционной политики, позволяющей использовать положительные экономические, демографические и иные эффекты миграции, а также обеспечение прозрачности миграционных процессов в стране. Продолжающаяся неэффективность отдельных направлений в миграционной политике государства оборачивается нарастанием внутренних угроз безопасности Российской Федерации вследствие слабо контролируемого потока мигрантов и роста преступности в их среде.

После принятия и вступления в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, федеральных законов от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и от 10 января 2003 года № 7-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" законодательно были установлены основания для осуществления административного выдворения и депортации иностранных граждан и лиц без гражданства. Основания для осуществления депортации иностранных граждан и лиц без гражданства установлены также в Федеральном законе от 19 февраля 1993 года № 4528-1 "О беженцах".

Однако механизмы осуществления этих процедур установлены недостаточно четко, что не позволяет в полной мере применять институт депортации в отношении соответствующих категорий иностранных граждан и лиц без гражданства.

Представляется, что упорядочению миграционных процессов на территориях государств — участников Содружества Независимых Государств будут способствовать рекомендации "О законодательном обеспечении регулирования миграционных процессов в государствах — участниках СНГ", проект которых разрабатывается.

В целях совершенствования и дальнейшего развития действующего законодательства в сфере безопасности личности и государства целесообразно реализовать следующие перспективные задачи⁶⁰:

ускорить рассмотрение и принятие федеральных законов "О противодействии терроризму", "О национальной безопасности Российской Федерации", "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (направлен на совершенствование законодательного регулирования вопросов предоставления иностранцам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, статуса временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, а также осуществления ими трудовой деятельности);

инициировать в 2006 году разработку проекта Концепции общего миграционного пространства государств — участников СНГ и Рекомендательного глоссария терминов и понятий как основы для дальнейшей работы по гармонизации национального законодательства стран Содружества в сфере регулирования миграции населения и синхронизации процедур, применяемых государствами Содружества, а также соответствующих перечней документов, применяемых государствами Содружества для регулирования данной сферы;

ускорить работу по доработке проекта и принятию федерального закона "О противодействии коррупции", направленного на законодательное закрепление не только единого понятия "коррупция", но и перечня статей особенной части Уголовного Кодекса Российской Федерации, устанавливающих ответственность за преступления коррупционного характера, перечня субъектов, участвующих в реализации мер по противодействию коррупции, разграничения их компетенции;

совершенствовать законодательство в области оперативно-розыскной деятельности, в котором определить задачи, принципы оперативно-розыскной деятельности, оперативно-розыскных мероприятий (перечень, основания, условия проведения), регламентировать права, обязанности, социальную и правовую защиту субъектов оперативно-розыскной деятельности.

§ 2. Модернизация армии: правовые аспекты

Модернизация армии остается приоритетным направлением государственной политики на протяжении последних двух лет. Процессы модернизации идут достаточно динамично. Цель законодательного обеспечения строительства Вооруженных Сил в 2005 году вытекала из про-

⁶⁰ Использованы материалы Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 22 октября 2005 года № 5583-Ув.

граммных установок государственной политики, а также приоритетов в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в посланиях Федеральному Собранию, и заключалась в создании и своевременном обновлении нормативной правовой базы — системы законодательных и других нормативных правовых актов, определяющих все аспекты модернизации армии.

Созданная в Российской Федерации нормативная правовая база по вопросам военного строительства позволила сформировать военную организацию государства, обеспечить ее функционирование и определить структуру взаимоотношений между государственными органами, связанными с обеспечением военной безопасности страны. Принципиальным итогом работы законодателей за последние несколько лет стало принятие важнейших законов, а также ряда других документов, необходимых для обеспечения модернизации армии, таких, например, как Военная доктрина Российской Федерации, принятая в апреле 2000 года.

За 2005 год были внесены изменения в ряд важнейших федеральных законов, регулирующих обороноспособность Российской Федерации, в том числе: в базовый Федеральный закон от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ "Об обороне" (Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 31-ФЗ "О внесении изменения в статью 10 Федерального закона "Об обороне", создающий правовые основы применения Вооруженных Сил Российской Федерации для противодействия террористической деятельности; Федеральный закон от 26 декабря 2005 года № 185-ФЗ "О внесении изменений в статьи 4 и 6 Федерального закона "Об обороне", регулирующий вопросы установления штатной численности гражданского персонала в Вооруженных Силах Российской Федерации).

В целях модернизации армии в 2005 году были приняты пакеты законов по вопросам: воинской обязанности и призыва на военную службу:

Федеральный закон от 30 июня 2005 года № 77-ФЗ "О внесении изменений в статью 29 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе", определяющий полномочия призывных комиссий субъектов Российской Федерации;

Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 99-ФЗ "О внесении изменений в статью 55 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе", устанавливающий перечень граждан, не подлежащих призыву на военные сборы;

Федеральный закон от 17 октября 2005 года № 130-ФЗ "О внесении изменений в статьи 26 и 31 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе", уточняющий положения, определяющие составные части призыва граждан на военную службу и, соответственно, обязанности граждан в области призыва применительно к военным комиссариатам субъектов Российской Федерации;

Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 211-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О воинской обязанности и военной службе" и статью 3 Федерального закона "Об альтернативной гражданской службе", определяющий конкретное должностное лицо — главу местной администрации, наделенное правом создания районных призывных комиссий;

прохождения военной службы:

Федеральный закон от 2 декабря 2005 года № 149-ФЗ "О внесении изменения в статью 47 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе", устанавливающий, что военнослужащему, срок военной службы которого в присвоенном воинском звании истек, имеющему ученую степень и (или) ученое звание и занимающему воинскую должность профессорско-преподавательского состава в военном образовательном учреждении профессионального образования, за особые личные заслуги может быть присвоено воинское звание на одну ступень выше воинского звания, предусмотренного для занимаемой им воинской должности, но не выше воинского звания полковника или капитана 1 ранга. Федеральный закон позволяет стимулировать указанную категорию военнослужащих к дальнейшему прохождению военной службы, способствует сохранению в образовательных учреждениях Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов наиболее квалифицированных офицерских кадров и позволяет повысить научный потенциал таких учреждений в целом;

образования военнослужащих:

Федеральный закон от 22 апреля 2005 года № 37-ФЗ "О внесении изменения в статью 19 Федерального закона "О статусе военнослужащих" уточняет статус обучающихся в суворовских военных училищах и кадетских корпусах;

Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 100-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О воинской обязанности и военной службе" и статью 14 Закона Российской Федерации

"Об образовании" определяет подготовку в образовательных учреждениях граждан к военной службе;

социальных гарантий военной службы:

Федеральный закон от 23 июля 2005 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы" направлен на совершенствование социальных гарантий;

Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 191-ФЗ "О внесении изменений в статью 23 Федерального закона "О статусе военнослужащих" предусматривает усиление мер социальной поддержки военнослужащих — граждан, проходящих военную службу по призыву, при их увольнении с военной службы и предполагает выплачивать единовременное пособие в случае увольнения с военной службы указанной категории граждан, исходя из оклада по воинской должности на день увольнения;

Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 190-ФЗ "О внесении изменения в статью 13 Федерального закона "О статусе военнослужащих" устанавливает надбавки военнослужащим за занимаемые ими должности научно-педагогического состава военных вузов и уравнивает в правах научно-педагогический состав военных образовательных учреждений высшего профессионального образования с научно-педагогическим составом гражданских образовательных учреждений высшего профессионального образования на получение дополнительных выплат, обусловленных имеющимися учеными званиями и степенями, а также занимаемыми должностями. Военнослужащим, проходящим военную службу по контракту на воинских должностях научно-педагогического состава военных образовательных учреждений высшего профессионального образования, устанавливаются надбавки к должностным окладам в размере: 40 % — за должность доцента; 60 % — за должность профессора; 900 рублей — за ученую степень кандидата наук; 1500 рублей — за ученую степень доктора наук;

Федеральный закон от 21 апреля 2005 года № 36-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О погребении и похоронном деле", позволяет урегулировать правовые вопросы предназначения, создания, ведомственной принадлежности и порядка деятельности Федерального военного мемориального кладбища и военных мемориальных кладбищ;

Федеральный закон от 15 июля 2005 года № 86-ФЗ "О внесении изменений в статью 6 Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе", регулирует материальное обеспечение граждан в связи с исполнением ими воинской обязанности или их поступлением на военную службу по контракту;

повышения дисциплины военнослужащих:

проекты федеральных законов "О внесении изменений в статьи 7, 15, 22 и 23 Федерального конституционного закона "О военных судах Российской Федерации" (по вопросу наделения военных судов полномочиями по рассмотрению грубого дисциплинарного проступка; "О порядке применения к военнослужащим дисциплинарного ареста"; "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам юридической ответственности военнослужащих и лиц, имеющих специальные звания".

Расширились правовые основы военного сотрудничества (Федеральный закон от 4 ноября 2005 года № 140-ФЗ "О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о составе и организационно-штатной структуре российской военной базы на территории Республики Таджикистан"; Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 95-ФЗ "О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о статусе и условиях пребывания российской авиационной базы на территории Киргизской Республики").

На заседании Совета Федерации 9 февраля 2005 года в рамках "правительственного часа" был рассмотрен вопрос "Итоги модернизации Вооруженных Сил Российской Федерации и перспектив их строительства", на котором выступил Министр обороны Российской Федерации С.Б. Иванов. Рассмотрение этого вопроса явилось логическим продолжением парламентских слушаний "Законодательные основы военной безопасности Российской Федерации: состояние и проблемы совершенствования", проведенных в ноябре 2004 года.

В развитие данной проблемы 21 июня 2005 года в Генеральном штабе Вооруженных Сил Российской Федерации было проведено выездное закрытое заседание Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности по вопросу "Проблемы и перспективы законодательного обеспечения строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации". В ходе заседания нашли

отражение наиболее острые проблемы законодательного обеспечения интеграции военной организации государства, первоочередные вопросы законодательного обеспечения строительства Вооруженных Сил, совершенствования принципов их комплектования и улучшения структуры, перспектив развития новых технологий и развития оборонно-промышленного комплекса.

В рамках девятого Петербургского международного экономического форума 15 июня 2005 года на заседании "круглого стола" на тему "Оборонно-промышленный комплекс в системе национальной безопасности Российской Федерации: состояние и проблемы законодательного обеспечения" обсуждались тенденции развития оборонно-промышленного комплекса страны, система государственного управления данной сферы, нормативно-правовые основы деятельности предприятий оборонных отраслей промышленности, а также вопросы государственного оборонного заказа.

В 2005 году последовательно осуществлялся контроль за выполнением федеральной целевой программы "Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей" на 2004—2007 годы.

Однако нельзя не обратить внимание на то, что в области строительства и подготовки Вооруженных Сил остается комплекс серьезнейших проблем, требующих оперативного вмешательства и разрешения. Сложилась парадоксальная ситуация — все силовые министерства и ведомства имеют законодательную основу своей деятельности в виде федерального закона, а Вооруженные Силы — нет. В этой связи назрела настоятельная необходимость серьезных подвижек в деле разработки проекта федерального закона "О Вооруженных Силах Российской Федерации". Данным законодательным актом будет продолжена линия на усиление централизации, повышение оперативности управления и в целом оптимизацию сферы национальной безопасности Российской Федерации.

Не получил достаточного правового обеспечения социальный статус военнослужащих⁶¹. Продолжается дискуссия о денежной компенсации общевоинского продовольственного пайка. Его стоимость на 2005 год определена в размере 60 рублей в сутки. Однако денежная компенсация по-прежнему выплачивается в размере 20 рублей, как и в 2000 году. Это порождает справедливое негодование и обращения военнослужащих, военных пенсионеров в судебные инстанции с исками о выплате денежной компенсации взамен пайка в размере его стоимости. Сумма выигранных исков превышает 100 млн. рублей.

На сегодняшний день требования военнослужащих дошли до Европейского Суда по правам человека.

Несмотря на поручения Правительства Российской Федерации Министерству финансов об увеличении начиная с 2006 года размера выплаты денежной компенсации взамен продовольственного пайка исходя из его реальной стоимости, бюджетные проектировки на эти цели на 2006—2008 годы сформированы по-прежнему из расчета 20 рублей в сутки.

Одной из причин пробуксовки военно-социальной политики по отношению как к контрактникам, так и другим категориям военнослужащих, является ставшая уже вечной жилищная проблема. Последние решения руководства государства по преодолению этой проблемы, включающие жилищные сертификаты, ипотечно-накопительную систему, строительство собственными силами Министерства обороны, а также выделение служебного жилья внушают некоторую надежду.

До настоящего времени не получила должного правового закрепления проблема оказания помощи тем, кто пострадал в результате участия в боевых действиях, стал инвалидом. Здесь, как правило, речь идет о высокотехнологичных видах медицинской помощи, о дорогостоящих ее видах. В существующей системе такой помощи на сегодняшний день принимают участие учреждения Министерства здравоохранения и социального развития и Академии медицинских наук. Парадоксально, но в данном социально важном виде деятельности не задействованы представители военной медицины.

В рамках реализации национальных проектов важно обратить внимание на возможность создания единой государственной системы оказания высокотехнологичных видов медицинской помощи, которая широко использовала бы возможности медицинских структур силовых ведомств.

⁶¹ Об этом говорится в предложениях к докладу Министерства внутренних дел Российской Федерации от 20 октября 2005 года; Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 22 октября 2005 года № 5583-Ув; Военно-технического университета Федерального агентства специального строительства от 8 июня 2005 года № 17/95.

Это позволило бы в данной работе не только учитывать опыт военно-полевой хирургии, но и избежать излишней траты денежных средств.

В целях развития действующего законодательства, обеспечивающего модернизацию армии, целесообразно реализовать следующие перспективные задачи:

ускорить процесс доработки и внесения в Федеральное Собрание Российской Федерации проекта федерального закона "О Вооруженных Силах Российской Федерации";

разработать и внести в Федеральное Собрание Российской Федерации проекты федеральных законов "О сохранении и развитии оборонного промышленного комплекса Российской Федерации", "Об интегрированных структурах", "О каталогизации и стандартизации предметов снабжения Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск", "О технологиях двойного применения", "О порядке приватизации оборонных предприятий промышленности", "Об аэродромной сети и аэропортах" и др.;

подготовить проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами" от 19 июля 1998 года № 114-ФЗ в части внесения прямых формулировок: "совместный проект полного цикла (от разработки до послепродажного обслуживания)", "иностранный заказчик продукции военно-технологического назначения", "экспертный контракт", "внешнеторговые цены";

создать условия для восстановления престижности военной службы, сохранения и закрепления на военной службе профессиональных военных кадров;

обеспечить укомплектованность войск, четкую регламентацию вопросов прохождения военной службы как по призыву, так и по контракту;

предусмотреть законодательное регулирование процессов передачи технологий двойного назначения из оборонного сегмента в гражданский сектор;

выработать предложения по уточнению действующей нормативной правовой базы с целью правового обеспечения разработки и перехода после 2010 года на новую перспективную систему подготовки и накопления мобилизационных людских ресурсов, соответствующую условиям развития Российской Федерации;

разработать предложения по внесению изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и другие нормативные правовые акты, предусматривающие формирование системы долгосрочного программно-целевого планирования по системам вооружения, создаваемым для Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов.

§ 3. Обеспечение безопасности границ Российской Федерации

Уровень пограничной безопасности как состояние защищенности государственной границы и приграничной территории России, жизненно важных интересов личности, общества и государства от возможных и реальных внешних и внутренних угроз в пограничной сфере — важнейший и весьма точный индикатор дееспособности государства. По сути, обеспечение пограничной безопасности — это стержневое, концентрированное выражение пограничной политики государства, формируемой на основе его национальных интересов.

Поставленные Президентом Российской Федерации В.В. Путиным задачи по формированию нового облика государственной границы, повышению эффективности пропуска через границу, строительству и развитию современной Пограничной службы ФСБ России требуют внесения изменений в действующее законодательство, и прежде всего в Закон Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации". Это связано с тем, что в нем не раскрывается конституционное понятие "статус государственной границы"; понятие — "защита государственной границы" сформулировано нечетко. Охрана государственной границы практически сводится к проведению мероприятий, связанных с обеспечением соблюдения режима государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через границу. В действующем законе вопреки тому, что в Конституции Российской Федерации имеется термин "режим пограничных зон", используется такое понятие как "пограничный режим". Это является следствием того, что Закон Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации" принят в апреле 1993 года, то есть до утверждения Конституции Российской Федерации.

Система государственных мер обеспечения безопасности Российской Федерации в пограничной сфере формируется на основе Конституции Российской Федерации, Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Феде-

рации от 17 декабря 1997 года № 1300, Концепции формирования системы обеспечения интересов Российской Федерации в пограничной сфере, утвержденной решением Государственной пограничной комиссии от 28 января 2005 года (протокол № 1), Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года № 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации", Федерального закона от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации", Федерального закона от 17 декабря 1998 года № 191-ФЗ "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации", Положения о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 года № 960, и другими.

В сфере обеспечения безопасности границ в 2005 году был принят ряд законов:

Федеральный конституционный закон от 7 марта 2005 года № 1-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Государственном флаге Российской Федерации" и Федеральный конституционный закон "О чрезвычайном положении" в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления в сфере защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации" и Федеральный закон от 7 марта 2005 года № 15-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательного акта Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления в сфере защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации", исключающие из федеральных законов понятие "пограничные войска" в связи с приведением структуры пограничных органов и пограничных войск в соответствие со структурой Федеральной службы безопасности Российской Федерации;

Федеральный закон от 31 мая 2005 года № 52-ФЗ "О ратификации Дополнительного соглашения между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о российско-китайской государственной границе на ее Восточной части", предусматривающий решение пограничных споров в соответствии с принципами взаимопонимания и взаимной уступчивости, определяет прохождение линии границы на двух участках, составляющих около 2 % от ее общей длины (район острова Большой в верховьях реки Аргунь (Читинская область и район островов Тарабаров и Большой Усурийский при слиянии рек Амур и Усури близ города Хабаровска. Впервые в истории российско-китайских отношений завершается совместное определение принадлежности островов на реках Амур и Усури и тем самым подводится черта под многовековой историей российско-китайского территориального размежевания;

Федеральный закон от 2 декабря 2005 года № 148-ФЗ "О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о российско-казахстанской государственной границе";

Федеральный закон от 19 декабря 2005 года № 165-ФЗ "О ратификации Договора о сотрудничестве в охране внешних границ государств — членов Евразийского экономического сообщества", позволяющий разработать основы нормативной правовой базы в области охраны внешних границ государств — членов Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС, укрепить сотрудничество между пограничными ведомствами, а также решить ряд вопросов, касающихся, в частности: гармонизации законодательной и нормативной базы в области охраны внешних границ государств — членов ЕврАзЭС; порядка проведения взаимных консультаций по вопросам охраны внешних границ; сотрудничества в оперативно-разыскной деятельности в интересах охраны внешних границ; сотрудничества в пунктах пропуска через внешние границы; сотрудничества в сфере материально-технического обеспечения охраны государственных границ.

В настоящее время Советом Федерации проводится мониторинг деятельности субъектов Российской Федерации по совершенствованию законодательства в сфере пограничной безопасности. С этой целью в период осенней сессии 2005 года Комитетом Совета Федерации по обороне и безопасности были направлены запросы во все приграничные субъекты, полученные ответы содержат конкретные предложения, а в качестве общих проблемных вопросов можно выделить:

отсутствие нормативных правовых актов уполномоченного федерального органа исполнительной власти по вопросу установления пределов пограничной зоны и правил пограничного режима;

требуют законодательной конкретизации меры социальной поддержки граждан, участвующих в защите государственной границы;

необходимо скорейшее упорядочение контрольных функций в пунктах пропуска;

требует ускорения реализация решения Государственной пограничной комиссии в части, касающейся создания федеральной межведомственной системы сбора, хранения и обработки информации о проследовавших через государственную границу лицах, транспортных средствах и грузах.

Вместе с тем остается много других проблем правового обеспечения безопасности Российской Федерации в пограничной сфере.

Координация межведомственных действий в пограничной сфере пограничной службой ФСБ России осуществляется на основе совместных приказов, соглашений и планов взаимодействия.

Немаловажно, что в последние годы были сделаны серьезные шаги по повышению уровня безопасности Российской Федерации в пограничной сфере. Произведены необходимые структурные изменения в системе пограничных органов. Образована Государственная пограничная комиссия под руководством Председателя Правительства Российской Федерации. С учетом необходимости серьезной переработки Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 года № 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации", а также в целях реализации статьи 71 (п. "н") Конституции Российской Федерации подготовлен проект нового федерального закона "О статусе и защите государственной границы Российской Федерации". Законопроект направлен на создание единой правовой основы формирования современной системы обеспечения интересов Российской Федерации в пограничной сфере.

Для обустройства к 2011 году государственной границы Российской Федерации, а также формирования основ современной системы защиты и охраны государственной границы постановлением Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2005 года утверждена Федеральная целевая программа "Государственная граница Российской Федерации (2003—2010 годы)". Этой программой предусматривается обустройство государственной границы, совершенствование пограничных органов, обеспечивающих достаточный уровень национальной безопасности Российской Федерации в пограничной сфере с учетом тенденций развития оперативной и военно-политической обстановки на государственной границе.

Проблемные вопросы пограничной безопасности и защиты интересов на государственной границе регулярно рассматриваются в рамках координирующего органа — Государственной пограничной комиссии, образованной Указом Президента Российской Федерации от 28 мая 2003 года № 581. Государственная пограничная комиссия обеспечивает скоординированную и целенаправленную совместную деятельность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по формированию системы обеспечения интересов Российской Федерации в пограничной сфере, выработке и реализации пограничной политики Российской Федерации.

В то же время сохраняется целый комплекс взаимосвязанных и зачастую неразрешимых проблем. Наиболее серьезная из них — исторически сложившийся невысокий уровень социально-экономического и инфраструктурного развития большинства территорий, прилегающих к государственной границе. К тому же в новых экономических условиях приграничные районы оказались наиболее удаленными зонами внутреннего российского рынка. Существенное влияние оказала закрытость (по военно-стратегическим соображениям) многих территорий в течение длительного времени.

В целом положительный результат усиливающейся ориентации приграничных регионов Российской Федерации на рынки соседних государств сопровождается и отрицательными моментами, а именно⁶²:

уменьшается производственная кооперация с предприятиями других субъектов Российской Федерации;

увеличивается сырьевая специализация экспорта;

растет преступность, в том числе транснациональная, увеличивается потребление наркотиков, проникает международный терроризм;

идет процесс незаконного оседания на территории Российской Федерации значительных масс граждан сопредельных государств, возникают конфликты с местным населением;

присутствуют все виды контрабанды, растет безработица, усиливаются демографические, миграционные, экологические проблемы, приводящие к напряженности в социальной сфере и оттоку населения в центральные регионы России.

⁶² По материалам Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 22 октября 2005 года № 5583-Ув.

В результате многие аспекты приграничного взаимодействия реализуются за пределами правового поля, что создает условия для развития коррупции, нелегального бизнеса, тормозит развитие эффективных форм приграничной кооперации.

Поэтому одним из центральных вопросов безопасности Российской Федерации в пограничной сфере является совершенствование государственной политики в данной области и нормативно-правовое регулирование ее развития.

Совершенствование правового регулирования в пограничной сфере должно обеспечить решение следующих приоритетных задач:

защиту интересов личности, общества и государства;

развитие межгосударственного и приграничного сотрудничества Российской Федерации и сопредельных государств в решении вопросов устойчивого социально-экономического развития приграничных территорий Российской Федерации и сопредельных государств, повышения благосостояния населения, укрепления дружбы и добрососедства с сопредельными государствами;

создание условий для осуществления хозяйственной и иной связанной с ней деятельности на приграничной территории Российской Федерации, способствующих социально-экономическому развитию страны, сохранению и рациональному использованию природных ресурсов;

исключение дублирования функций и полномочий государственных органов, формирование и нормативное закрепление механизма координации и взаимодействия деятельности этих органов;

совершенствование правовых режимов, связанных со статусом и защитой государственной границы Российской Федерации (режима государственной границы, режима пограничных зон, режима в пунктах пропуска через государственную границу);

унификацию и гармонизацию законодательств государств — участников Содружества Независимых Государств в пограничной сфере.

Обеспечение пограничной безопасности Российской Федерации осуществляется посредством скоординированной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций и граждан на основе действующего законодательства. Поэтому проблемы межведомственного взаимодействия сегодня как никогда важны и актуальны. В связи с этим важно выработать меры по повышению уровня координации и взаимодействия исполнительных органов власти, обеспечивающих безопасность в пограничной сфере.

В целях совершенствования и дальнейшего развития действующего законодательства в сфере безопасности границ целесообразно реализовать следующие перспективные задачи:

ускорить процесс доработки и внесения в Государственную Думу (см. ч. 2 ст. 104 Конституции Российской Федерации) проекта федерального закона "О статусе и защите государственной границы Российской Федерации";

ускорить процесс рассмотрения проекта федерального закона "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации", внесенного в Государственную Думу Советом Федерации в качестве законодательной инициативы. Главная задача законопроекта — создание необходимых правовых условий для осуществления приграничного сотрудничества — решается разработчиками прежде всего на основе упорядочения и приведения в систему всех норм и правил, действующих в данной сфере правоотношений. Кроме того, законопроект предусматривает возможность образования межрегиональных сообществ, в предлагаемой терминологии — регионов приграничной интеграции и сотрудничества, а также заключения органами местного самоуправления соглашений с уполномоченными органами власти сопредельных государств, создания совместных координирующих рабочих органов;

продолжить международно-правовое закрепление государственной границы Российской Федерации, ее делимитацию и демаркацию;

активизировать практику заключения межправительственных и межведомственных соглашений о сотрудничестве в борьбе с трансграничной преступностью с сопредельными государствами и их компетентными органами, предусматривая положения об организации взаимодействия в приграничных регионах;

в интересах повышения эффективности международного сотрудничества по противодействию трансграничной преступности предусматривать в международных договорах меры, направленные на: предоставление доступа к имеющимся информационным базам, а также обмен между соответствующими службами оперативной и иной информацией, в том числе о конкретных фак-

тах и участниках незаконных экспортно-импортных и валютных операций, уклонения от уплаты налогов; продолжение деятельности по созданию и укреплению антинаркотических "поясов безопасности" совместно с компетентными органами сопредельных государств;

активизировать работу по подготовке нормативных актов об установлении в приграничных субъектах Российской Федерации пределов и правил пограничного режима пограничных зон;

в целях совершенствования государственного контроля за добычей и использованием водных биоресурсов и предотвращения дальнейшей эскалации преступности в этой области разработать и внести изменения и дополнения: в Уголовный кодекс Российской Федерации в целях повышения санкций за деяния, предусмотренные статьей 256 Уголовного кодекса Российской Федерации, позволяющих отнести их к категории тяжких преступлений (до 6 лет лишения свободы), в случае вылова рыбы в промышленных масштабах; в уголовно-процессуальное законодательство, устанавливающее в качестве допустимого доказательства по уголовным делам результаты, полученные с использованием систем спутникового позиционирования рыбопромысловых судов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Дальнейшее совершенствование нормативной правовой базы по обеспечению национальной безопасности возможно лишь при наличии основополагающей и научно обоснованной стратегии, отраженной в соответствующем документе. Стратегия обеспечения национальной безопасности должна обладать политико-идеологической направленностью, отражать общее видение направлений и подходов к обеспечению национальной безопасности, а также формулировать приоритетные задачи органам государственной власти. По своей сути этот документ должен быть понятен как всему российскому обществу в целом, так и отдельному гражданину в частности.

До настоящего времени отсутствует единая общепринятая методология ее формирования, не выработан понятийный аппарат, раскрывающий такие категории, как "национальная безопасность", "национальные интересы", "основные угрозы национальной безопасности", "обеспечение национальной безопасности", "стратегические цели России". В связи с этим в федеральном законодательстве не только не раскрыто в достаточной степени содержание этих правовых категорий, но и не отражены реальные и действенные правовые механизмы адекватного противодействия новым вызовам и угрозам безопасности Российской Федерации.

Противоречия, двойное толкование и декларативность положений законов, регулирующих сферу национальной безопасности, препятствуют их эффективному и целенаправленному исполнению. Отдельные статьи действующего базового Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 года № 2446-1 "О безопасности" не в полной мере согласуются с положениями Конституции Российской Федерации, не отражают всех задач по обеспечению национальной безопасности, содержащихся в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации № 24 от 10 января 2000 года.

Приоритеты государственной политики в сфере национальной безопасности, определенные Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации 2004 и 2005 годов, направленные на обеспечение безопасности личности и государства, модернизации армии, безопасности границ потребует скоординированной работы всех органов государственной власти.

Глава 5

СТРАТЕГИЯ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ: СОЗДАНИЕ УСЛОВИЙ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ВНУТРЕННИХ ПРОБЛЕМ, УКРЕПЛЕНИЯ ГАРАНТИЙ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

ВВЕДЕНИЕ

Программные установки внешней политики России, сформулированные в предыдущих посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, полностью сохраняли свою актуальность в 2005 году. Это способствовало формированию "единой программы действий" во внешнеполитической сфере на долговременную перспективу.

Поэтому сформулированный в докладе Совета Федерации 2004 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" тезис о том, что определяющими факторами формирования

внешней политики России все больше становятся внутривнутриполитические приоритеты развития государства, остается фундаментальной основой для понимания существа международной деятельности нашей страны. Это было четко подтверждено в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2005 года: "Наши цели на международной арене — предельно понятны: безопасность границ и создание благоприятных внешних условий для решения внутренних российских проблем".

Вместе с тем, в Послании 2005 года имеется и ряд новых акцентов, которые развивают и уточняют предыдущие программные установки во внешнеполитической сфере. Они заключаются в следующем.

Отстаивание внешнеполитических интересов России связано с "развитием экономики и укреплением международного авторитета государств — наших ближайших соседей". Это предполагает "синхронизацию темпов и параметров реформаторских процессов в России и государствах Содружества".

Важнейший вопрос — "международная поддержка в обеспечении прав соотечественников за рубежом".

Основной задачей является создание законодательной базы для реализации стратегических приоритетов внешней политики государства, обозначенных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Исходя из конституционных полномочий и в соответствии с регламентными нормами международная деятельность Совета Федерации наряду с законотворчеством осуществляется по таким направлениям, как ратификация и денонсация международных договоров Российской Федерации; рассмотрение законодательных актов, принимаемых международными парламентскими организациями государств — участников СНГ; сотрудничество с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями.

Приоритетная область законодательного регулирования — комплекс взаимоотношений Российской Федерации с государствами — участниками Содружества Независимых Государств как на многостороннем, так и на двустороннем уровнях. Состояние разветвленной инфраструктуры взаимосвязей с этими странами, их соответствующее законодательное обеспечение напрямую затрагивает жизненно важные национальные интересы государства.

Особое место в законотворческом процессе должны занимать вопросы законодательного обеспечения прав соотечественников за рубежом. Речь идет, в частности, о том, чтобы совершенствовать наше внутреннее законодательство в данной сфере, а также эффективнее задействовать соответствующие международно-правовые инструменты.

Наконец, существует и такой крупный блок законодательных вопросов, которые имеют непосредственное отношение к многогранной деятельности государства по развитию партнерских отношений с международным сообществом и его отдельными членами в области решения глобальных проблем. Перечень этих проблем достаточно внушителен — "от поиска действенного ответа на ухудшение окружающей среды до освоения космоса, от предотвращения глобальных техногенных катастроф до устранения угрозы распространения СПИДа. И конечно — к единению усилий в борьбе с такими вызовами современному миропорядку, как международный терроризм, трансграничная преступность и наркоторговля".

§ 1. Договорно-правовое обеспечение синхронизации темпов и реформаторских процессов в России и государствах — участниках Содружества Независимых Государств

Поставленная в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации задача синхронизации темпов и параметров реформаторских процессов в России и странах СНГ является одной из основных в процессах интеграции со странами Содружества. Это положение является логичным продолжением озвученного в посланиях прошлых лет тезиса о приоритетности развития отношений России со странами СНГ. Новым подходом в Послании 2005 года стала мысль о готовности "перенимать действительно полезный опыт наших соседей, а также делиться с ними своими идеями и своими результатами в работе".

России и другим странам СНГ присущ ряд долговременных факторов, которые определяют объективную потребность развития интеграционных процессов. Страны Содружества располагают огромным промышленным, людским и территориальным потенциалом, богатейшими запасами минерально-сырьевых ресурсов, развитой наукой и культурой, их объединяют многовековые традиции и общность истории. Состояние этих связей и глубина взаимозависимости

стран СНГ во многом обуславливают сегодняшний уровень их социально-экономического развития.

В этой связи полезно было бы проанализировать опыт развития интеграционных процессов в рамках СНГ. В принятых странами СНГ многосторонних программных документах и прежде всего в подписанном в сентябре 1993 года Договоре о создании Экономического союза красной нитью проходит мысль о необходимости построения в рамках СНГ единого экономического пространства. Согласно Договору страны СНГ должны обеспечить свободное перемещение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, проведение согласованной денежно-кредитной, бюджетной, налоговой, ценовой, внешнеэкономической, таможенной и валютной политики, а также гармонизацию хозяйственного законодательства.

В условиях становления государственности стран СНГ, наличия у них своих национальных интересов, переориентации связей на третьи страны, отсутствия четких ориентиров в построении Экономического союза, задача по согласованному проведению реформ в рамках всего СНГ, в том числе и по гармонизации национальных законодательств, так и не была решена. Сказались различия в экономическом потенциале, стартовых условиях преобразований, темпах и направленности реформ, особенности географического положения стран. В связи с этим и получил развитие тезис о неизбежности разноуровневой и разноскоростной интеграции в рамках международных интеграционных объединений, которые возникли на пространстве Содружества. Итогом этого стало формирование странами СНГ нескольких интеграционных объединений как с участием России, так и без нее. Россия участвует в создании Союзного государства, Евразийского экономического сообщества, Единого экономического пространства, является членом Шанхайской организации сотрудничества, в которой, кроме ряда стран СНГ, состоит и Китай, а также Организации Договора о коллективной безопасности.

Согласно Договору о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве, подписанному 26 февраля 1999 года, в рамках Евразийского экономического сообщества также предусматривается создание общего рынка товаров, услуг, капитала и труда, проведение общей экономической политики, гармонизация национальных законодательств государств-участников. Примерно аналогичная ситуация складывается в создаваемом Россией и Белоруссией Союзном государстве, договор о создании которого был подписан 8 декабря 1999 года. Однако и в этих структурах происходит некоторая пробуксовка интеграционных процессов, что в основном объясняется непродуманностью механизмов реализации принимаемых решений и отсутствием комплексности в подходах к формированию таможенного союза и общего рынка.

Признавая необходимость координации действий в сфере проведения реформ, следует четко понять, что основой социально-экономического роста России и стран СНГ может стать только восстановление и развитие собственных национальных экономик, которые должны базироваться на общих рыночных принципах. Единое экономическое пространство, формируемое в настоящее время Белоруссией, Казахстаном, Россией и Украиной, на практике должно показать эффективность такого подхода к вопросам интеграции.

Подписанное в сентябре 2003 года и ратифицированное парламентами в мае 2004 года Соглашение о формировании Единого экономического пространства определяет долговременную стратегию развития отношений входящих в него стран. Конкретизация этого соглашения была продолжена в утвержденном главами государств в январе 2004 года Комплексе основных мер по формированию Единого экономического пространства. Предусмотренные в нем мероприятия по 22 основным сферам деятельности составляют ту правовую базу, на которую в дальнейшем будет опираться весь реформаторский процесс в государствах Содружества.

При создании Единого экономического пространства должны быть подписаны более 90 международных документов, при подготовке которых используются нормы международного права и особенно опыт Европейского союза.

Сложности, с которыми пришлось столкнуться при их подготовке, заставили определить последовательность подписания соглашений. Первый блок предусматривает формирование зоны свободной торговли без изъятий и ограничений, включая вопросы взимания таможенных пошлин, применения защитных мер в торговле, субсидирования и конкурентной политики, проведения антидемпинговых процедур, решение других вопросов. Требуется также унифицировать нормы таможенного законодательства стран, входящих в Единое экономическое пространство, выработать единые принципы в сфере торговли и конкуренции, о чем наглядно свидетельствует

проведенный в ходе подготовки документов сравнительный анализ действующих национальных законодательств "четверки".

Насколько удастся продвинуться в деле синхронизации реформ свидетельствует содержание проектов документов. Ключевым вопросом при формировании Единого экономического пространства остается создание условий для добросовестной конкуренции. На сегодня главным тормозом являются различия в национальном законодательстве, обеспечивающем поддержку отдельных секторов и отраслей экономики. Поэтому возникла необходимость подготовить проект Соглашения, закрепляющий основные (базовые) принципы осуществления конкурентной политики в государствах — участниках Единого экономического пространства. Он регламентирует подходы стран в сфере конкуренции, исполнение которых является обязательным. Это, в первую очередь — принципы согласованной конкурентной политики, поощрения ее свободного развития, демонополизации, недопустимости недобросовестной конкуренции, невмешательства в развитие конкуренции.

Целью проекта Соглашения о перечне основных макроэкономических показателей является выработка национальной экономической политики четырех государств, направленной на выравнивание их социально-экономического развития. В этих показателях отражается информация о текущем состоянии, потенциале и темпах сближения социально-экономического развития государств — участников Единого экономического пространства.

На завершение нормативно-правового оформления зоны свободной торговли и создание условий для функционирования Таможенного союза направлен пакет из 15 документов. К ним относятся международные акты, обеспечивающие унификацию торговых режимов по отношению к третьим странам: основы таможенного законодательства, общий таможенный тариф, единый порядок экспортного контроля и другие.

Проект соглашения о применении защитных мер во взаимной торговле призван унифицировать правовые нормы в области торгового права, предусмотреть процедуру применения защитных мер стран по отношению друг к другу, а также подготовить условия для их дальнейшей отмены. При его разработке использовались правовые акты ряда иностранных государств и международные правовые нормы, в том числе ВТО, Европейского союза, НАФТА и других организаций.

Целью Основ таможенного законодательства государств — участников Единого экономического пространства является формирование условий для гармонизации таможенного законодательства, создание единой системы таможенного регулирования, в рамках которой будут действовать унифицированные правила таможенного оформления и контроля, применяться таможенные процедуры. Только в сфере внешнеторговой деятельности, конкурентной политики, естественных монополий, субсидий и приватизации требуется подписать 46 международно-правовых документов.

Следующим не менее важным шагом на пути формирования правовой базы сотрудничества между странами "четверки" должна стать подготовка документов в сферах налоговой и денежно-кредитной политики, валютного регулирования и контроля, технических регламентов и интеллектуальной собственности, услуг, инвестиций и передвижения физических лиц. Эти соглашения создадут правовые основы для развития полноценного общего рынка.

Довольно сложный процесс переговоров и согласования позиций при подготовке нормативных документов, регламентирующих формирование и функционирование Единого экономического пространства, взятый странами курс на ускоренное "пакетное" их подписание требует более четкого взаимодействия парламентов государств. Предстоит сохранить сложившуюся практику синхронной ратификации подписываемых международных актов и обеспечить в дальнейшем их реализацию через сближение и унификацию национальных законодательств сторон. В этих целях при Межпарламентской Ассамблее государств — участников СНГ образованы межпарламентские группы по различным отраслям права, задача которых подготовить соглашения к ратификации.

Синхронизация темпов социально-экономических преобразований ставит вопрос о сближении подходов к обеспечению основных прав и свобод человека и гражданина. В целях парламентского контроля за этими процессами в ходе строительства Союзного государства был организован мониторинг реализации Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о равных правах граждан от 25 декабря 1998 года, положения которого были отражены впоследствии в Договоре о создании Союзного государства. Договором предусматривается, что граждане России и Белоруссии пользуются равными гражданскими правами и свободами, имеют

равные права на участие в хозяйственной деятельности, на трудоустройство и предоставление социально-правовых гарантий, защиту права собственности. Им обеспечивается доступность в получении образования, обмен жилыми помещениями, медицинская помощь и доступ к услугам лечебно-оздоровительных учреждений.

За девять лет строительства нового межгосударственного образования сближение государств-участников происходило достаточно сложно. В результате современное состояние основных прав граждан Союзного государства еще далеко от оптимального. С большим отставанием от установленных сроков ведется работа по выполнению Плана мероприятий по обеспечению равных прав граждан Республики Беларусь и Российской Федерации, утвержденного постановлением Совета Министров Союзного государства от 10 марта 2004 года. Затянулись сроки подготовки межправительственного Соглашения об условиях формирования и порядке деятельности Комиссии по правам человека, создание которой предусмотрено упомянутым Договором.

Правительству Российской Федерации рекомендовано обеспечить контроль за подготовкой и внесением для подписания проектов ряда международных договоров, а также программ, необходимых для реализации Договора от 25 декабря 1998 года, и поручить Институту законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации с привлечением заинтересованных министерств провести сравнительный анализ законодательства России и Белоруссии, обеспечивающего основные права граждан, подготовить рекомендации по внесению изменений и дополнений в действующее федеральное законодательство.

В Послании Федеральному Собранию 2005 года подчеркивается, что именно приграничные регионы "должны стать опорными при сотрудничестве России с сопредельными государствами — нашими соседями".

Европейский опыт показывает, что приграничное сотрудничество является важным фактором развития государств. Для России это имеет важное значение. Только по сути Россия граничит с 14 государствами. Между тем возможности, заложенные в приграничном сотрудничестве, используются очень слабо. Из 49 приграничных субъектов Федерации только 6 имеют экономические показатели выше средних по стране. Российское приграничье — это фактически сплошная полоса либо неосвоенных, либо депрессивных территорий.

Более полное использование потенциала приграничного сотрудничества сдерживается отсутствием необходимой нормативной базы. В настоящее время эта сфера деятельности регулируется в основном международными договорами. Среди документов многостороннего характера — Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, а также Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества, которое заключили государства — члены ЕврАзЭС. Кроме того, с четырьмя государствами подписаны двусторонние межправительственные соглашения о приграничном сотрудничестве.

Мониторинг деятельности "Еврорегиона Карелия", созданного этой республикой с приграничными территориями Финляндии, а также девяти других субъектов Российской Федерации и более 30 муниципальных образований, которые в настоящее время являются участниками "еврорегионов" свидетельствует о высоком потенциале развития приграничного сотрудничества на основе "еврорегионов" и, несмотря на существующие проблемы, он положительно сказывается на социально-экономическом развитии приграничных территорий, активизирует приграничные связи, способствует консолидации и координации усилий органов власти приграничных регионов соседних государств, создает благоприятные условия как для оперативных контактов, так и для долговременного сотрудничества.

В этой сфере предполагается активизировать содействие развитию приграничного сотрудничества, в том числе на основе "еврорегионов", привести правовую и организационную основу их функционирования в соответствие с требованиями практики и обязательствами, взятыми Российской Федерацией при подписании Европейской рамочной конвенции по приграничному сотрудничеству территориальных сообществ и властей.

Для решения этой задачи требуется ускорить подготовку к присоединению Российской Федерации к Дополнительному протоколу и Протоколу № 2 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, продолжить работу в рамках Совета Европы по подготовке проекта Протокола № 3 к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, направленного на создание единых общеевропейских правовых основ формирования и деятельности "еврорегионов".

Международная договорно-правовая база не в полной мере способствует развитию приграничных связей. В соответствии с 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" пункт 2 статьи 26 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" дополнен подпунктом 4б, дающим органам государственной власти субъектов Российской Федерации право на осуществление "международного сотрудничества в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе приграничного сотрудничества..."

Реализовать это право регионы не могут, поскольку федерального законодательства, регулирующего вопросы приграничного сотрудничества, пока фактически не существует. В федеральном законодательстве нет таких понятий, как "приграничное сотрудничество", "участники приграничного сотрудничества", "территория приграничного сотрудничества", "приграничный субъект Российской Федерации". Кроме того, должны быть разграничены полномочия федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере приграничного сотрудничества. Особой актуальностью отличается задача определения полномочий органов местного самоуправления, которые в соответствии с европейскими нормами и правилами являются основным звеном приграничного сотрудничества. В частности, необходимо регламентировать порядок их участия в деятельности "еврорегионов".

Поэтому актуальным остается содержащееся в докладе Совета Федерации 2004 года предложение о необходимости принятия федерального закона о приграничном сотрудничестве, который разработан Комитетом по делам СНГ и в июле прошлого года внесен в Государственную Думу в качестве законодательной инициативы Совета Федерации. После его принятия можно будет корректировать действующее законодательство, разрабатывать новые законы и готовить международные соглашения по более конкретным сферам действия о жизнеобеспечении на приграничных территориях. Это пока сдерживается отсутствием базового федерального закона. На проект закона получено 72 положительных заключения от субъектов Федерации. Однако Правительство Российской Федерации имеет ряд замечаний по тексту законопроекта. В настоящее время совместно с федеральными министерствами и ведомствами идут поиски путей преодоления разногласий и возможностей выработки взаимоприемлемого текста закона о приграничном сотрудничестве.

§ 2. Законодательство по вопросам обеспечения прав соотечественников за рубежом: состояние и пути совершенствования

В настоящее время российская диаспора составляет примерно 26 миллионов человек, проживающих в более чем ста двадцати государствах мира, в том числе свыше 17 миллионов на постсоветском пространстве.

В соответствии с основными направлениями поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом на 2002—2005 годы, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2002 года № 1663-р, разработана система мер по формированию условий для защиты прав и свобод соотечественников, в том числе с использованием международных механизмов и процедур, а также меры по оказанию финансовой и экономической поддержки, развитию гуманитарных, культурных и деловых связей с соотечественниками.

Правовые основы отношений Российской Федерации с соотечественниками, проживающими за рубежом, определяются международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" (далее — Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации"), Федеральным законом от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом" (далее — Федеральный закон "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом"), Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (далее — Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федера-

ции"), Законом Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4530-I "О вынужденных переселенцах" и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Федеральный закон "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом" позволяет достаточно широко толковать понятие "соотечественники за рубежом", что на практике создает некоторые сложности.

Многие положения этого закона носят не нормативный, а декларативный характер, что приводит к отсутствию реального механизма их реализации. До сих пор не исполняются положения статьи 3 о выдаче российским соотечественникам специального удостоверения. Неясно, какими правами наделяются владельцы специальных удостоверений, каковы условия их выдачи. Не реализуются положения статьи 18, касающиеся поддержки соотечественников в области информации. В статье 25 предусмотрено ведение мониторинга в области отношений с соотечественниками за рубежом. Эта работа началась лишь в 2004 году. Соответственно, информация о числе соотечественников за рубежом, их проблемах представлена не полно.

Таким образом, Федеральный закон "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом" не отвечает целям и принципам поддержки Российской Федерацией своих соотечественников. Не вызывает сомнения актуальность дальнейшей взвешенной его корректировки с учетом накопленного опыта работы и общего развития российского законодательства, в первую очередь в связи с вводом в действие нового закона о гражданстве, налогового и бюджетного кодексов.

Комитетом по делам СНГ подготовлен проект федерального закона "О российских соотечественниках за рубежом". Для перевода взаимоотношений Российской Федерации с соотечественниками за рубежом в практическое русло в новой редакции закона наряду с принципами и целями политики устанавливаются правовые основы приобретения статуса российского соотечественника за рубежом и взаимодействия Российской Федерации с соотечественниками.

Одно из принципиальных положений этого законопроекта, это законодательное закрепление права соотечественников, имеющих соответствующие свидетельства, и членов их семей на приобретение гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке. Законопроект предусматривает для соотечественников, проживающих за рубежом и имеющих соответствующие свидетельства, при въезде в Российскую Федерацию и передвижении по ее территории равные права с российскими гражданами.

Предлагается разделить полномочия в области отношений с соотечественниками на исключительные полномочия Российской Федерации и полномочия субъектов Российской Федерации. Предусматривается создание специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти по поддержке соотечественников. Предполагается предусмотреть предоставление льгот и преимуществ соотечественникам и их организациям, физическим и юридическим лицам Российской Федерации, иностранным лицам и организациям, оказывающим поддержку соотечественникам.

В отличие от действующего закона законопроект представляет взвешенное сочетание принципов, норм прямого действия и отсылочных норм. Важным условием реализации и эффективности нового закона является параллельное внесение изменений в другие федеральные законы, и прежде всего в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации".

Что касается Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации", то в 2003 году в тот закон были внесены изменения, направленные на расширение круга лиц, для которых предусмотрено упрощенный порядок приобретения гражданства. Вместе с тем для многих из этих лиц необходимо получение вида на жительство, что приводит к тому, что процедура приобретения гражданства облегчается незначительно.

В части четвертой статьи 14 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации" предусмотрен упрощенный порядок для лиц, прибывших из бывших союзных республик, если они обратятся с просьбой о получении гражданства до 1 января 2008 года. Но при этом они должны иметь постоянную регистрацию до 1 июля 2002 года либо получить разрешение на временное проживание. В результате лица, фактически постоянно проживающие в Российской Федерации, но имеющие только временную регистрацию, должны будут проходить процедуру получения разрешения на временное проживание. Упрощенный порядок приобретения гражданства предусмотрен также для участников Великой Отечественной войны, проживающих в Российской Федерации. Но Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федера-

ции для них установлена необходимость регистрации по месту жительства, что также усложняет процедуру получения гражданства.

Применительно к Федеральному закону "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" необходимо отметить, что он не содержит норм, регламентирующих особый порядок временного пребывания, временного и постоянного проживания, условия участия в трудовых отношениях для иностранных граждан и лиц без гражданства, отнесенных к категории соотечественников за рубежом.

Следует обратить внимание на то, что в Федеральном законе "О гражданстве Российской Федерации" и в Федеральном законе "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" понятие "соотечественник", введенное Федеральным законом "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом", не используется.

В целом можно констатировать, что законодательство Российской Федерации, регулирующее сферу общественных отношений, связанную с поддержкой и защитой соотечественников, проживающих за рубежом либо вынужденно переселившихся из государств бывшего СССР в Российскую Федерацию, требует совершенствования.

В этой связи требуется консолидация усилий законодательной и исполнительной власти в области совершенствования законодательства в отношении соотечественников, проживающих за рубежом. Кроме разработки уже упомянутого федерального закона "О российских соотечественниках за рубежом", в первую очередь необходимо:

рассмотреть вопрос о целесообразности разработки федерального закона о репатриации;

подготовить предложения о внесении изменений в федеральные законы "О гражданстве Российской Федерации" и "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", которые учитывали бы и внутренние, и внешние интересы Российской Федерации.

Одной из форм поддержки соотечественников является заключение международных соглашений в этой области. На сегодняшний день Российская Федерация имеет десятки международных договоров, опосредованно связанных с поддержанием и развитием отношений с соотечественниками за рубежом. Среди них договоры в области оказания правовой помощи, торговли, экономики, культуры, науки, образования, здравоохранения, информации, туризма, трудовой миграции, приграничного сотрудничества и т. д. Вместе с тем очевидна необходимость расширения договорно-правовой базы в отношении соотечественников, проживающих за рубежом.

В частности, речь может идти о разработке в рамках СНГ многостороннего договора о сотрудничестве в отношении поддержки соотечественников. Такой договор, подписанный на уровне глав государств, позволил бы, учитывая взаимные интересы сторон, проводить государственную политику в отношении соотечественников за рубежом на основе заключенных впоследствии межправительственных и межведомственных соглашений.

Все это способствовало бы оказанию более действенной помощи и поддержки соотечественникам, проживающим за рубежом, и организациям, представляющим их интересы.

§ 3. Законодательное обеспечение стратегии иммиграционной политики, направленной на приток квалифицированных трудовых ресурсов

Проблемы соотечественников, проживающих за рубежом, демографическая ситуация, в которой Россия может оказаться в ближайшие десятилетия, выдвигают на первый план задачу выработки осмысленной иммиграционной политики государства. Президент Российской Федерации в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию постоянно затрагивает тему миграции и производных от нее социально-экономических вопросов.

Как констатировалось в докладе Совета Федерации 2004 года, в деле совершенствования миграционного законодательства существенных перемен не произошло. Это положение актуально и в текущем году. Несмотря на некоторую позитивную динамику легальной трудовой миграции (а по прогнозам, к концу года общее число легальных трудовых мигрантов составит 700 тысяч человек), доля "теневоего" рынка труда все еще значительна и составляет по различным оценкам от 5 до 10 миллионов человек. По имеющимся данным практически три четверти "трудовых" мигрантов осуществляют свою деятельность незаконно, не имея не только разрешений на работу, но и находясь на территории страны на нелегальном положении.

Из тех, кто работает, не имея официального разрешения, одна четверть работает по устной договоренности, а половина трудится вообще без оформления какой-либо договоренности. Соответственно, и зарплату мигранты получают в основном неофициально. Причина подобного со-

стояния вещей кроется не только в страхе самих мигрантов перед репрессивными мерами со стороны государственных органов, сложностью получения разрешительных документов, но прежде всего в выгоде самих работодателей от привлечения нелегальных трудовых ресурсов за счет ухода от налогообложения и обязательных социальных выплат.

За время после вступления его в силу сумма поступлений в федеральный бюджет за счет взятых штрафов возросла с 37 тыс. рублей до 442 тыс. рублей в 2004 году. В 2005 году к административной ответственности за нарушение миграционной ответственности привлечены порядка 811 тысяч человек. При этом по решению судов выдворено в административном порядке за пределы Российской Федерации порядка 50 тысяч человек (в 2004 года — более 87 тысяч), а депортировано только 14 человек.

Как показывают эти статистические данные, доля непосредственно депортированных иностранных граждан очень мала, что объясняется не до конца проработанным порядком применения данной процедуры. В этой связи Комитет по делам СНГ и Комитет по обороне и безопасности разработали проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", который как раз и направлен на совершенствование указанных механизмов. Законопроект внесен в Государственную Думу в порядке реализации законодательной инициативы Совета Федерации. На него получен положительный отзыв Правительства Российской Федерации. В настоящее время законопроект готовится к рассмотрению в первом чтении в Государственной Думе.

Однако репрессивные меры не дадут желаемого результата. Требуются новые нестандартные шаги в целях привлечения трудовых ресурсов и легализации их положения в стране. Правительством Российской Федерации принято решение о внесении на ратификацию Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности и защите прав граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан и граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации, подписанного в Душанбе 16 октября 2004 года. Данное Соглашение призвано упростить процедуры трудоустройства трудовых мигрантов из Таджикистана, улучшить использование их труда и укрепить гарантии соблюдения их прав в процессе трудовой деятельности. Готовится проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в части привлечения и использования не только квалифицированных трудовых ресурсов, но и представителей менеджмента, малого и среднего бизнеса.

В Российской Федерации отсутствует четкая миграционная политика. 17 марта 2005 года на заседании Совета Безопасности был рассмотрен вопрос о разработке Концепции государственной миграционной политики, даны необходимые поручения соответствующим министерствам и ведомствам. В ответе Секретаря Совета Безопасности подчеркивается, что Советом Федерации был поднят актуальный вопрос, требующий повышенного внимания всех органов власти государства.

Миграционная политика требует согласованных действий и в рамках Содружества Независимых Государств. Несмотря на имеющуюся солидную договорно-правовую базу, законодательство стран — участниц СНГ в этой сфере значительно различается. Следует рассмотреть вопрос о разработке проекта Концепции общего миграционного пространства государств — участников СНГ и Рекомендательного глоссария терминов и понятий как основы для дальнейшей работы по гармонизации национального законодательства стран Содружества в сфере регулирования миграции населения, а также подготовить соответствующий перечень документов, применяемых государствами Содружества для регулирования данной сферы.

Реализация всех этих предложений будет способствовать координации действий государств в такой сфере, как миграция населения, без которой невозможно осуществить стоящие перед Россией задачи по привлечению высококвалифицированных трудовых ресурсов.

§ 4. Политико-правовое обеспечение внешнеполитических целей Российской Федерации

Стратегическая задача создания благоприятных внешних условий для решения внутренних российских проблем находит свою реализацию в федеральных законах направленных на ратификацию международных договоров.

Порядок заключения, выполнения и прекращения действия международных договоров Российской Федерации определен Федеральным законом от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" (далее — Федеральный закон от 15 июля 1995 года

№ 101-ФЗ). Как свидетельствует правоприменительная практика вышеупомянутый Федеральный закон является эффективной и сбалансированной основой для взаимоотношений федеральных органов исполнительной и законодательной власти в данной сфере. Так, на основе указанного федерального закона в 2005 году МИДом России, федеральными органами исполнительной власти по согласованию с МИДом России или совместно с ним подготовлены и представлены Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации предложения о проведении переговоров и о подписании около 150 международных договоров. На основании соответствующих решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации подписано более 120 международных договоров.

В 2005 году МИД России самостоятельно или совместно с федеральными органами исполнительной власти представил Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации предложения о внесении на ратификацию в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 30 международных договоров. За тот же период по представлению Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Федеральным Собранием Российской Федерации ратифицировано 22 международных договора, из них по вопросам ведения Комитета Совета Федерации по международным делам — 18.

МИД России в установленном порядке уведомил контрагентов или депозитариев таких договоров о выполнении российской стороной внутригосударственных процедур, необходимых для их вступления в силу.

Министерство иностранных дел Российской Федерации согласно пункту 2 статьи 32 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ, а также в соответствии с Положением о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 года № 865, продолжало осуществлять в 2005 году функции по общему наблюдению за выполнением международных договоров Российской Федерации.

Действуя в строгом соответствии с принципом добросовестного выполнения международных обязательств, Российская Федерация обеспечивает реализацию вступивших для нее в силу международных договоров.

Непосредственное выполнение обязательств российской стороны по международным договорам и осуществление прав российской стороны, вытекающих из таких договоров, осуществляют федеральные органы исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые международными договорами. Тем же органам поручено наблюдать за выполнением обязательств другими участниками международных договоров. В 2005 году каких-либо нарушений в данной сфере не зафиксировано.

Поставленная в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2005 года задача обеспечения внешнеполитических целей Российской Федерации — безопасность границ и создание благоприятных внешних условий для решения внутренних российских проблем, нашла решение в первую очередь в рассмотрении и одобрении Федерального закона от 31 мая 2005 года № 52-ФЗ "О ратификации Дополнительного соглашения между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о российско-китайской государственной границе на ее Восточной части".

Названное в законе Соглашение подписано 14 октября 2004 года в городе Пекине и имеет целью уточнение и определение прохождения линии российско-китайской границы на двух участках ее Восточной части — район острова Большой в верховьях реки Аргунь (Читинская область) и район островов Тарабаров и Большой Уссурийский (при слиянии рек Амур и Уссури близ года Хабаровска). Кроме того, Соглашение содержит указание на разграничение по вертикальным направлениям воздушного пространства и недр Земли по линии российско-китайской государственной границы.

Международно-правовую основу в отношении разграничения территорий между Россией и Китаем до настоящего времени составляли: Соглашение между СССР и КНР о советско-китайской государственной границе на ее Восточной части 1991 года, Соглашение между Российской Федерацией и КНР о российско-китайской государственной границе на ее Западной части 1994 года, а также Договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и КНР 2001 года, фиксирующий отсутствие взаимных территориальных претензий. Таким образом, настоящее Соглашение завершает многолетний переговорный процесс по урегулированию пограничных вопросов между Россией и Китаем, устраняет потенциальный источник нестабиль-

ности в двусторонних отношениях и призвано сыграть важную роль в дальнейшем развитии дальневосточного приграничного сотрудничества.

Международное сотрудничество в области решения глобальных проблем, которое напрямую затрагивают и наше внутреннее развитие, находит выражение прежде всего в сфере обеспечения ядерной безопасности. Ниже следует обзор наиболее важных правовых актов в данной области за 2005 год.

Исходя из того, что международно-правовое регулирование вопросов ответственности за ядерный ущерб составляет важный элемент общего правового обеспечения использования атомной энергии в мирных целях и международного сотрудничества в этой области, одним из важнейших правовых актов является Федеральный закон от 21 марта 2005 года № 23-ФЗ "О ратификации Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб".

Ратификация Российской Федерацией Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб — основополагающего международно-правового документа, определяющего режим ответственности и порядок возмещения ущерба в результате инцидентов на гражданских ядерных объектах, содействует дальнейшему развитию полномасштабного международного сотрудничества в области мирного использования атомной энергии, что отвечает экономическим, политическим и научным интересам Российской Федерации.

Необходимо учитывать, что Конвенция была открыта для подписания 21 мая 1963 года и вступила в силу 12 ноября 1977 года, в настоящее время ее участниками являются 33 государства. От имени Российской Федерации Конвенция была подписана 8 мая 1996 года. За годы, прошедшие с даты вступления Конвенции в силу, многие принципиально важные нормы Конвенции были использованы при разработке российского законодательства, регулирующего использование атомной энергии. Однако некоторые концептуальные положения международного документа не совпадают с законодательством Российской Федерации. Так, принципиальное различие состоит в том, что по смыслу российского законодательства компенсация обеспечивается лишь пострадавшим на территории Российской Федерации, Конвенция же исходит из ответственности эксплуатирующего ядерную установку государства (или эксплуатирующей организации) не только за ущерб, причиненный на своей территории, но и за ее пределами, то есть за трансграничный ущерб. Конвенция регулирует вопросы ответственности, страхования и возмещения ущерба иностранным государствам, юридическим лицам и гражданам со стороны государства и частных операторов в случае ядерных инцидентов на наземных объектах атомной промышленности. Она предусматривает судебное рассмотрение дел, связанных с причинением ядерного ущерба, отказ государства от иммунитета по искам пострадавших. Конвенция позволит снять определенные препятствия в развитии международного сотрудничества в области использования атомной энергии и ограничить требования к российским эксплуатирующим организациям по возмещению ядерного ущерба со стороны иностранных государств.

Ратифицировав Венскую конвенцию о гражданской ответственности за ядерный ущерб, Российская Федерация дает возможность использования в своей системе права норму об ответственности оператора ядерной установки, то есть владельца ядерной установки (в Российской Федерации все установки принадлежат государству) по отношению к иностранным лицам, размер и порядок возмещения ядерного ущерба, финансового обеспечения рисков (до 60 млн. долларов США за каждый случай).

Федеральный закон от 30 июня 2005 года № 75-ФЗ "О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Итальянской Республики о сотрудничестве в области утилизации российских атомных подводных лодок, выведенных из состава Военно-Морского Флота, и безопасности обращения с радиоактивными отходами и отработавшим ядерным топливом".

Названное в Федеральном законе Соглашение подписано в Риме 5 ноября 2003 года в развитие договоренностей о Глобальном партнерстве против распространения оружия и материалов массового уничтожения, достигнутых в июне 2002 года в Кананаскисе (Канада) на встрече лидеров "группы восьми".

Соглашение устанавливает правовую основу для практического применения Российской Федерацией безвозмездной финансовой и технической помощи со стороны Итальянской Республики. Вышеназванная помощь, в дальнейшем именуемая содействием, оказывается в размере до 360 млн. евро в течение 10 лет на обеспечение утилизации атомных подводных лодок, а также для решения других ядерно-экологических проблем безопасности обращения с радиоактивными от-

ходами и отработавшим топливом. Положениями Соглашения устанавливается финансовая открытость, которая в совокупности с налоговыми и таможенными освобождениями содействия гарантирует целевое использование выделяемых средств.

Особенностью указанного Соглашения является то, что целый ряд аспектов содействия, в частности, охрану и распределение прав на интеллектуальную собственность, предполагается регламентировать исполнительными соглашениями и контрактами.

Федеральный закон от 18 июля 2005 года № 91-ФЗ "О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады о сотрудничестве в области уничтожения химического оружия, утилизации атомных подводных лодок, выведенных из состава Военно-Морского Флота, учета, контроля и физической защиты ядерных материалов и радиоактивных веществ".

Названное в Федеральном законе Соглашение подписано в ходе встречи глав государств и правительств "группы восьми" на о. Си-Айленд (штат Джорджия, США) 9 июня 2004 года. Соглашение вступает в силу с даты получения последнего письменного уведомления о выполнении сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для его вступления в силу, и остается в силе в течение десяти лет. Каждая сторона имеет право выйти из Соглашения, письменно уведомив другую сторону за 90 дней.

Соглашение направлено на создание правовой основы для практического и долговременного сотрудничества Российской Федерации и Канады во исполнение ими своих обязательств по Глобальному партнерству против распространения оружия и материалов массового уничтожения. Оно определяет организационно-правовые формы для эффективного, транспарентного и безвозмездного содействия Российской Федерации со стороны Канады в осуществлении приоритетных для Российской Федерации программ уничтожения запасов химического оружия и утилизации атомных подводных лодок.

Основные положения Соглашения определяют таможенные и налоговые освобождения, гражданскую ответственность за нанесенный ущерб и вопросы доступа на территорию расположения объектов, определяют статус персонала и процедуры урегулирования возможных претензий и разногласий.

Федеральный закон от 4 ноября 2005 года № 139-ФЗ "О ратификации Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами".

Основными целями Объединенной конвенции являются: достижение и поддержание высокого уровня безопасности обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами путем укрепления национальных мер и международного сотрудничества; обеспечение эффективных средств защиты от потенциальной опасности на всех стадиях обращения с отработавшим топливом и радиоактивными отходами для защиты отдельных лиц, общества в целом и окружающей среды от вредного воздействия ионизирующих излучений, в настоящее время и в будущем; предотвращение аварий с радиологическими последствиями и смягчение этих последствий в том случае, если они произойдут на любой стадии обращения с отработавшим топливом или радиоактивными отходами.

Конвенция может послужить основой для разработки в будущем российских нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы обеспечения безопасности при обращении с радиоактивными отходами.

Кроме того, в конце 2005 года были приняты:

Федеральный закон от 9 января 2006 года № 15-ФЗ "О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь об использовании миграционной карты единого образца";

Федеральный закон от 9 января 2006 года № 14-ФЗ "О ратификации Договора между Российской Федерацией и Мексиканскими Соединенными Штатами о передаче для отбывания наказания лиц, осужденных к лишению свободы";

Федеральный закон от 3 января 2006 года № 4-ФЗ "О ратификации Соглашения о взаимном обеспечении сохранности межгосударственных секретов в области правовой охраны изобретений";

Федеральный закон от 3 января 2006 года № 2-ФЗ "О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности и защите прав граждан Российской Федерации в Республике Таджикистан и граждан Республики Таджикистан в Российской Федерации";

Федеральный закон от 3 января 2006 года № 1-ФЗ "О ратификации Протокола о прекращении действия соглашения о создании Межгосударственного Евразийского объединения угля и металла от 24 сентября 1993 года";

Федеральный закон от 3 января 2006 года № 3-ФЗ "О ратификации Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов от 28 марта 1996 года".

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В 2005 году в вопросах взаимодействия между исполнительной и законодательной властью наметились некоторые позитивные тенденции. Об этом свидетельствуют неоднократные выступления Министра иностранных дел Российской Федерации перед депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации с разъяснениями позиций МИДа по наиболее важным законопроектам, затрагивающим внешнеполитические интересы государства.

Регулярный характер приобретают совещания у Председателя Совета Федерации по вопросам межпарламентского сотрудничества, которые проходят с участием Министра иностранных дел и касаются наиболее важных проблем внешней политики России. В 2005 году состоялось два таких совещания, посвященных проблемам поддержки соотечественников (февраль), и вопросам формирования позитивного имиджа России за рубежом (июль).

В целях совершенствования механизма ратификации международных договоров Совет Федерации обратил внимание Правительства Российской Федерации на длительные сроки, несоблюдение установленных Федеральным законом "О международных договорах" сроков подготовки соответствующих документов. Также ставится вопрос о приглашении членов Совета Федерации на процедуру подписания международных договоров, а также об их участии в работе межправительственных комиссий по сотрудничеству Российской Федерации с иностранными государствами.

Глава 6

ОПЫТ АНАЛИЗА ПЕРСПЕКТИВ СИСТЕМНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОМПЛЕКСНЫХ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ

В практике реализации государственной политики все шире применяется комплексный подход к решению разного рода задач. При этом соответственно в законотворчестве начинает доминировать тенденция применения интегральных законодательных решений. В практике законодательной деятельности последних двух лет принимаются пакеты законов, обеспечивающие регулирование отдельных цельных сфер общественных отношений.

Несомненно, выделение такого специального законодательного приема, как интегральное правовое регулирование, с одной стороны, не является новеллой, с другой стороны, при проработанном и системном подходе именно этот законодательный инструмент может и должен позволить выйти на новое понимание значения права, когда конечной целью правовой регламентации является полное решение той или иной социальной, экономической, иной проблемы или обеспечение реализации того или иного конституционного права. И, конечно, именно такой подход необходимо будет использовать для правового обеспечения президентских национальных проектов, поскольку, так как они сегодня представлены Президентом Российской Федерации, реализация их должна происходить только системно и комплексно.

В качестве примеров комплексного подхода в настоящей главе рассматриваются состояние и перспективы развития законодательства в таких интегральных сферах государственной политики, как молодежная политика, политика в отношении Севера, морская политика, а также решение демографической проблемы. Анализ состояния законодательного обеспечения президентских национальных проектов будет осуществлен в следующем, третьем докладе.

§ 1. Решение острейших демографических проблем

С начала 90-х годов в России происходит системный демографический кризис.

Депопуляция населения России, ожидаемая существенная убыль населения трудоспособного возраста, сокращение численности детей и молодежи, призывных контингентов, обезлюживание территорий за Уралом и Севера, приграничных территорий Дальнего Востока являются реальной угрозой устойчивого социально-экономического развития России ее безопасности и территориальной целостности в XXI веке.

О необходимости стабилизации численности населения и создания предпосылок роста населения как одной из стратегических задач развития России говорилось еще в Послании 2004 года.

Послание 2005 года содержит формулировку целей, принципов и основных приоритетов решения демографических проблем России.

Принципиально важным представляется высказанное Президентом России убеждение, что "успех нашей политики во всех сферах жизни тесно связан с решением демографических проблем". Действительно, без решения демографических проблем успешное развитие России невозможно, а без успехов в развитии России проблемы демографии не решить.

Обращает на себя внимание структура приоритетов демографической политики.

В Послании отмечается, что острой демографической проблемой является низкая продолжительность жизни мужчин и женщин в России. Она обусловлена огромными потерями от неестественных причин смерти: массового распространения нездорового образа жизни, дорожно-транспортных происшествий, алкоголизма, наркомании.

Глава государства обращает внимание на огромные резервы борьбы со смертностью, не требующие значительных средств (профилактика ДТП, алкоголизма и наркомании, развитие здорового образа жизни, занятия физической культурой и спортом).

Проблемы алкоголизма, от которого ежегодно умирает около 40 тысяч человек, в основном молодых мужчин, и распространения наркомании по утверждению Президента "невозможно решить методом запретов".

Здесь необходим иной путь — пропаганда здорового образа жизни, осознанная молодым поколением необходимость занятий физической культурой и спортом в качестве реального пути к достижению личного жизненного успеха.

Однако предполагаемое в 2006 году федеральное финансирование решения этой проблемы в рамках правительственных программ не позволяет добиться положительных результатов.

Поэтому Правительству России было дано поручение разработать предложения в законодательство, позволяющие оказать финансовую поддержку региональным и муниципальным программам, разработать соответствующие изменения в политику развития физической культуры и спорта.

Как общенациональная проблема обозначена в Послании и низкая рождаемость. Ее решение связывается с повышением престижа материнства и отцовства, созданием благоприятных условий для рождения и воспитания в российской семье как минимум двух и более детей.

Кроме того, рост численности населения должен проходить в условиях реализации "осмысленной стратегии иммиграционной политики". Россия заинтересована в притоке трудовых ресурсов из-за рубежа.

Привлечение квалифицированных легальных иммигрантов позволит не только сократить размеры "теневого сектора", но и получить реальную пользу для всего Российского государства и общества. При этом каждый легальный иммигрант должен получить потенциальную возможность стать гражданином России.

Подчеркнута безотлагательность и комплексность в решении обозначенных проблем. Мероприятия "по созданию условий, благоприятных для рождения детей, снижения смертности и упорядочения миграции" должны и могут быть реализованы органами государственной власти одновременно.

Следует отметить, что на демографическую ситуацию в стране прямо влияет повышение качества жизни людей. Оно создает необходимые стартовые условия для развития так называемого человеческого капитала.

Можно утверждать, что все законодательные меры, направленные на обеспечение социальных прав граждан России, создают более благоприятные условия для решения демографических проблем.

В то же время следует предпринять дополнительные усилия в сфере демографической политики.

Требуется демографическая экспертиза действующего социального законодательства и законопроектов с точки зрения оценки влияния принятых и принимаемых мер социальной политики

на демографическую ситуацию, а также внесение необходимых изменений в законодательство, способствующих решению демографических проблем.

Помимо этого, необходимо принятие специальных мер демографической и семейной политики. Ведь главный адресат государственной демографической политики — это семья, особенно семья с несовершеннолетними детьми.

В этой связи необходимо принятие комплекса мер (желательно федеральной целевой программы), направленных на улучшение демографической ситуации, укрепление престижа российской семьи материнства и отцовства, защиту детства.

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

В первую очередь необходимо сократить 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 смерть от сердечно-сосудистых и онкологических заболеваний наступает в России в среднем на 10—15 лет раньше, чем в развитых странах.

Вложения в профилактику гиперсмертности позволяют увеличить жизнь уже родившимся россиянам, уменьшить число вдов и детей-сирот. И многое здесь зависит от самого населения. Необходимо изменять менталитет, формировать у населения жизнесохранительное поведение. Надо развивать физическую культуру, особенно среди молодежи. Обеспечивать доступность для всех качественной медицинской помощи, лекарственных препаратов. Укреплять неотложную медицинскую помощь, медицину катастроф и др. Следует прививать навыки физической культуры и здорового образа жизни в детском саду и школе, стимулировать здоровый образ жизни на производстве. Важно обеспечивать профилактику аборт через развитие эффективной системы сознательного родительства и планирования семьи.

Опыт западных стран показывает, что смертность легче поддается воздействию, чем рождаемость. Инвестиции в борьбу со смертностью дают больший и более быстрый эффект, чем меры стимулирования рождаемости. Более гуманно продлить активную жизнь уже родившимся россиянам, чем стимулировать рождение нежеланных детей. Кроме того, прежде чем ребенок станет взрослым, на его социализацию нужны все возрастающие расходы семьи и государства. А высокая смертность ведет к преждевременному уходу детей и молодежи, трудоспособного населения из жизни и экономическим и моральным потерям.

Что касается повышения рождаемости, то главная поддержка должна быть представлена работающим родителям и семьям, заинтересованным обеспечивать свое благосостояние на трудовой основе.

Следует обеспечить реализацию всех прав, предоставляемых работникам с семейными обязанностями Трудовым кодексом Российской Федерации, независимо от форм собственности организаций. Следует активнее бороться с теневой экономикой, в которой все наемные работники, в том числе с семейными обязанностями, бесправны. Здесь далеко не всегда соблюдаются режимы и элементарные условия труда, не предоставляются оплачиваемые отпуска по беременности и родам и по уходу за малолетними детьми, пособия по временной нетрудоспособности и другие трудовые гарантии.

Бюджетом Фонда социального страхования Российской Федерации на 2006 год предусмотрено увеличение расходов на финансирование единовременного пособия при рождении ребенка, пособия по уходу за детьми до достижения ими возраста полутора лет, которые после внесения соответствующих изменений в Федеральный закон "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" составляют 8000 рублей и 700 рублей соответственно.

В то же время принятых мер явно недостаточно. Целесообразно рассмотреть вопрос о более существенном увеличении пособий, выплачиваемые из фонда социального страхования. Опыт демографической политики России 80-х годов показал высокую эффективность этих пособий в обеспечении роста рождаемости. С помощью финансовых ресурсов указанного Фонда может отчасти решаться проблема воспроизводства трудовых ресурсов для будущих потребностей страны. Вложения государства и общества в создание благоприятных условий для рождения и воспитания детей работающими родителями отвечают геополитическим интересам России. Кроме того, важно, чтобы дети рождались в нормальных семьях, ориентированных на обеспечение благосостояния на трудовой основе, без иждивенческих настроений.

Можно было бы одновременно с повышением размера единовременного пособия при рождении ребенка ввести его дифференциацию в зависимости от количества рожденных детей.

Предлагается также внести изменения в Налоговый кодекс, предусматривающие увеличение стандартного налогового вычета на детей по налогу на доходы физических лиц с 600 рублей в настоящее время до уровня минимального размера оплаты труда, а также повышения предельной суммы доходов, при которых действует стандартный налоговый вычет с 40 тыс. рублей до 80 тыс. рублей.

Особой проблемой для России является беспризорность и безнадзорность несовершеннолетних. "Позорно великим" назвал Президент России количество безнадзорных и беспризорных детей в нашей стране. По различным оценкам, их от нескольких тысяч до нескольких миллионов.

Профилактической работой с семьей и детьми занимаются 8 федеральных органов исполнительной власти и более 20 тысяч учреждений различных ведомств. Расходятся большие государственные средства, а необходимого эффекта пока нет.

В целях совершенствования работы по профилактике безнадзорности несовершеннолетних в 2005 году был принят Федеральный закон от 22 апреля 2005 года № 39-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних".

Анализ практики применения в 2005 году Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" привел к необходимости внесения дополнительных изменений. Цель — оперативность решения вопросов, связанных с устройством подростков, и обеспечение соблюдения установленных законом сроков рассмотрения в судах материалов о помещении несовершеннолетних в ЦВСНП.

27 декабря 2005 года Совет Федерации одобрил Федеральный закон "О внесении изменений в статью 31.2 Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", согласно которому предусмотрено участие представителей подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел при рассмотрении в судах материалов о помещении несовершеннолетних в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей.

Для снижения остроты проблемы предлагается также реформировать систему защиты прав ребенка путем создания ювенальной юстиции. Она должна объединить все органы и учреждения системы профилактики, работать в интересах конкретного ребенка, попавшего в ее сферу. Главным звеном этой системы должны стать суды по делам несовершеннолетних. В этой связи необходимо ускорить принятие проекта федерального закона № 38948-3 "О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" (в части введения в судебную систему судов по делам несовершеннолетних).

Предлагается внести изменения в статью 19 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 "Об образовании", установив обязанность органа управления образовательного учреждения получить согласие комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав на исключение несовершеннолетних, достигших возраста 15 лет, из образовательных учреждений, а также возложить на указанные комиссии обязанности по последующему трудоустройству несовершеннолетних.

Нужно уточнить права комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, внося соответствующие изменения в Федеральный закон "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних".

Важно дополнить Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" положениями, ограничивающими пребывание несовершеннолетних в общественных местах в ночное время.

Необходимо обеспечение защиты прав и законных интересов детей в информационной сфере. Широкое распространение материалов, пропагандирующих насилие и жестокость в средствах массовой информации, приводит к подрыву здоровья детей, разрушению их духовного мира и нравственных ценностей. Поэтому следует разработать и принять федеральный закон "О защите детей от информации, наносящей вред их здоровью, духовному и нравственному развитию".

Сложными остаются проблемы детей-сирот. Количество детей-сирот достигло 760 тысяч, из них 95% — социальные сироты, то есть дети, у которых живы родители. 280 тысяч детей-сирот находятся в государственных учреждениях.

Формы их устройства в российские семьи развиваются медленно. Приемных семей всего по России около 6 тысяч. Опека, как правило, назначается только со стороны близких родственников. Усыновление детей российскими гражданами год от года сокращается. В то же время резко увеличилось усыновление российских детей иностранными гражданами. За 12 лет усыновлено и вывезено за рубеж 64 тысячи российских детей. При нынешней демографической ситуации такие людские потери неоправданны.

Поэтому важно принять меры по сокращению масштабов социального сиротства, развивать различные формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи граждан Российской Федерации (опеку, попечительство, приемную семью).

В этой связи подготовлены законодательные инициативы Совета Федерации, предусматривающие внесение изменений в Семейный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовный кодекс Российской Федерации в части повышения ответственности родителей за ненадлежащее воспитание детей и жестокое обращение с ними.

Целесообразны также разработка и принятие федерального закона "Об опеке и попечительстве", которым могут быть установлены современные формы опеки, созданы условия для реформирования органов опеки и попечительства. Поэтому заслуживает внимания законопроект № 184675-4 "Об опеке и попечительстве", направленный на упорядочение и совершенствование норм, регулирующих отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства, а также патронажа над совершеннолетними недееспособными гражданами, путем внесения соответствующих изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации, Семейный кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 "Об образовании".

Для усиления контроля за международным усыновлением и последующим проживанием усыновленного ребенка в иностранной семье необходимо инициировать заключения двусторонних международных соглашений между Россией и другими государствами, граждане которых усыновляют российских детей.

Представляется также целесообразным рассмотреть вопрос о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и исключить из налоговой базы по налогу на прибыль организаций доходы в виде имущества (включая денежные средства), полученные специализированными учреждениями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Соответствующий законопроект, внесенный Сахалинской областной Думой, находится на рассмотрении в Федеральном Собрании Российской Федерации.

Наряду с обеспечением прав семьи и детей особое внимание следует уделить вопросам иммиграционной политики. По-видимому, она должна иметь селективный характер, формироваться на основе прагматических демографических, экономических и геополитических интересов страны.

Необходимо создание условий для свободного перемещения рабочей силы в пределах России в соответствии с изменяющимися потребностями развития и размещения производительных сил страны.

Развитие правоприменительной практики в области социального, в том числе миграционного, законодательства потребует дальнейшего законодательного, институционального, финансового, информационного, научного и кадрового обеспечения.

Значительные преференции должны быть предоставлены соотечественникам. В этой связи особой поддержки заслуживает законодательная инициатива Президента России: внесенный 30 ноября 2005 года проект федерального закона "О внесении изменения в статью 14 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации".

В настоящее время бывшие граждане СССР, прибывшие в Россию из государств, входивших ранее в состав СССР, принимаются в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке. Им не нужно соблюдать ряд особых условий (разрешение на временное проживание, соблюдение минимального срока проживания в Российской Федерации, подтверждение наличия источника средств к существованию и знания русского языка), для них не предусматривается обязательное в иных случаях предварительное предоставление вида на жительство. Но для получения гражданства в упрощенном порядке эти люди должны быть зарегистрированы по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 года, и до 1 января 2006 года они должны заявить о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации. Президентским проектом срок подачи заявления о получении российского гражданства будет продлен до

1 января 2008 года. Эта норма распространится на бывших граждан СССР, получивших вид на жительство после 1 июля 2002 года, то есть после вступления в силу вышеназванного Федерального закона.

Требуется дальнейшее правовое оформление вопросов распределения компетенции между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации в области регулирования миграции. Необходимо формирование региональной правовой базы регулирования миграционных процессов.

Нужен селективный отбор мигрантов в соответствии с потребностями в трудовых ресурсах по регионам, меры по их трудовой и социальной адаптации. Нужен точный баланс трудовых ресурсов на перспективу в возрастном, профессиональном и квалификационном разрезе: вход молодежи, выход пенсионеров, использование мигрантов. В Европе, США и Канаде устанавливают квоты, в том числе по этническому признаку, учитывают уровень образования, профессию, возраст, родственные отношения с гражданами страны, доходы и политическую благонадежность. Надо использовать этот опыт в России. Необходим не только административный, но и экономический и социальный подход, их разумное сочетание.

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

§ 2. Государственная молодежная политика

В процессе социально-экономической трансформации России формируется новая законодательная база правовой защиты молодежи.

Система управления государственной молодежной политикой на федеральном уровне начала складываться с 1992 года. "Основные направления государственной молодежной политики в Российской Федерации", одобренные постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 года № 5090-I, определили ее как деятельность государства, направленную на создание правовых, экономических и организационных условий и гарантий для самореализации личности молодого человека и развития молодежных объединений, движений и инициатив.

Сложившаяся правовая практика исходит из того, что молодежная политика — предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации обозначены три приоритета в реализации государственной молодежной политики:

обеспечение молодых семей жильем;

доступность качественного образования для детей и молодежи из малоимущих семей;

целенаправленная работа органов государственной власти по формированию у молодежи понимания необходимости здорового образа жизни, занятий физической культурой и спортом с целью предотвращения распространения алкоголизма и наркомании в молодежной среде.

Также ставится задача повышения престижа материнства и отцовства в обществе, прежде всего среди молодежи, и создание условий, благоприятствующих рождению и воспитанию детей.

На данный момент сферу государственной молодежной политики регулирует более 160 законодательных актов, действующих преимущественно на уровне субъектов Российской Федерации.

В июле 2005 года Правительство России утвердило программу "Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации" на 2006—2010 годы. На ее реализацию планируется выделить из российского бюджета в течение пяти лет порядка 500 млн. рублей.

Действует подпрограмма "Обеспечение жильем молодых семей", входящая в состав федеральной целевой программы "Жилище (2002—2010 годы)", призванная обеспечить поддержку молодых семей в решении жилищной проблемы в целях улучшения демографической ситуации в России. В 72 регионах России приняты соответствующие программы. Всего в них приняли участие более 27 тысяч молодых семей. Более 8 тысяч из них уже построили или приобрели квартиры. Почти 3,5 тысячи семей получили субсидии из федерального бюджета для погашения части затрат на приобретение жилья в связи с рождением ребенка.

Утвержденная в сентябре 2005 года Правительством Российской Федерации Концепция федеральной целевой программы "Развитие физической культуры и спорта в Российской Федера-

ции на 2006—2015 годы" определила направления по развитию спорта для детей, подростков и молодежи.

Вместе с тем сегодня лишь незначительная часть правоотношений в сфере государственной молодежной политики регулируется законодательно. Так, в российском законодательстве до сих пор отсутствуют:

юридическое определение базовых для молодежной политики понятий: "молодежь", "молодые граждане", "социальная инфраструктура для молодежи", "социальные службы для молодежи", "субъекты реализации государственной молодежной политики";

определение форм взаимодействия органов государственной власти с неправительственными организациями и участия молодых граждан в формировании и реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации.

Действующие законы страдают иногда излишней декларативностью, носят отсылочный характер и не всегда дают точное понятие, что ведет к двусмысленности толкований.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации (от 23 июня 2005 года ПП-25-1, пункт 10) Министерство образования и науки Российской Федерации разрабатывает Стратегию государственной молодежной политики в Российской Федерации на период 2006—2016 годов.

Впервые в практике решение задач молодежной политики предполагается осуществлять на основе взаимодействия государства со структурами гражданского общества с привлечением грантовых процедур. Реализация мероприятий, как предполагают разработчики, должна финансироваться из расчета: 20% — федеральный бюджет и 80% — региональные, местные бюджеты и внебюджетные источники.

В целях реализации обозначенных в посланиях Президента Федеральному Собранию приоритетов и всей государственной молодежной политики как инструмента защиты прав человека члены Совета Федерации, профильная Комиссия Совета Федерации по делам молодежи и спорту большое внимание уделяют законопроектам, направленным на регулирование данных вопросов. На рассмотрении находится ряд законопроектов, призванных урегулировать правоотношения в рассматриваемой сфере:

проект федерального закона № 170384-4 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривает включение в предметы ведения муниципальных образований (поселений, муниципальных районов и городских округов) вопросов по организации создания и обеспечения деятельности молодежных общественных объединений. Это обяжет органы местного самоуправления проводить работу с молодежью по месту проживания;

проект федерального закона № 195028-4 "О внесении дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и в Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации": предлагается отнести к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочия по организации и осуществлению программ в сфере молодежной политики, что соответствует сложившейся практике. Также предлагается сохранить за органами исполнительной власти имущество, необходимое для реализации программ в сфере молодежной политики, а в перечень вопросов, реализуемых поселением, муниципальным районом и городским округом включить организацию и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью;

проект федерального закона № 178003-4 "О внесении изменения в статью 263 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации": предлагается дополнить пункт 2 статьи 263 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" подпунктом 54, предусматривающим отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), решение вопросов организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в сфере молодежной политики.

В целях определения организационного механизма осуществления государственной молодежной политики, включая уточнение полномочий органов исполнительной власти, источников финансового и материально-технического обеспечения молодежной политики, предлагается осуществление следующих мер по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере:

разработка и внедрение эффективной системы содействия трудоустройству выпускников вузов и временной занятости;

определение дополнительных гарантий по выделению целевых субсидий, льготных кредитов молодым гражданам для строительства или приобретения жилья, а также условий для возможности аренды государственного или муниципального жилья молодыми семьями (подготовка предложений по внесению дополнений в жилищное законодательство Российской Федерации);

разработка комплексных мер укрепления и развития молодой семьи (подготовка предложений в нормативные правовые акты, регулирующие укрепление и развитие института молодой семьи);

создание условий для государственной поддержки более широкого числа молодежных общественных объединений, стимулирования общественно значимых инициатив указанных объединений в решении проблем детей и молодежи (подготовка предложений по реализации Федерального закона от 28 июня 1995 года № 98-ФЗ "О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений" в полном объеме);

разработка нормативной правовой базы учреждений органов по делам молодежи (подготовка предложений в нормативные правовые акты в целях защиты прав несовершеннолетних и молодежи, утверждение типового положения об учреждениях органов по делам молодежи);

организация общественной экспертизы законов и проектов нормативных правовых актов, проектов федеральных целевых программ в части учета интересов молодых граждан (создание института общественной экспертизы молодежных инициатив, активизация общественной составляющей государственной молодежной политики);

создание нормативной базы по обеспечению отдыха и оздоровления детей и молодежи.

§ 3. Задачи экономического развития районов Севера и Арктики

Президент Российской Федерации В.В. Путин неоднократно подчеркивал особую роль Севера и Арктики России в экономике страны и их значение для обороны. Выступая на девятом Петербургском международном экономическом форуме 14 июня 2005 года, он отметил: "Для России развитие, например, ее обширных северных территорий — это крайне значимый фактор... И своей миссией мы считаем формирование сбалансированного подхода к решению задач устойчивого развития этого региона".

Северные регионы играют ключевую роль в экономике, обеспечении безопасности и геополитических интересов России. Здесь сосредоточено 80% запасов всех полезных ископаемых страны. Без освоения этих ресурсов невозможно поступательное развитие экономики России и решение поставленной Президентом Российской Федерации задачи удвоения внутреннего валового продукта России к 2010 году.

В будущем роль Севера для России будет, несомненно, возрастать. Это обусловлено не только усиливающейся потребностью в сырьевых ресурсах, но и транзитно-транспортным потенциалом. Регионы Севера обладают непосредственным выходом как в западную, так и тихоокеанскую сферу мирового рынка. Исключительную роль для транспортной системы играет Северный морской путь. Через Северный полюс проходят самые короткие воздушные маршруты между Северной Америкой, Европой и странами АТР.

Особенности северных регионов, неоднородность территорий недостаточно учитываются в налоговом, бюджетном законодательстве, региональной и тарифной политике государства. В связи с этим при более эффективном, чем в целом по стране, функционировании северной экономики (на Севере выпускается продукции на одного работающего в два раза больше, чем в целом по стране) она оказалась в более трудном положении.

Правительство Российской Федерации, по существу, отказалось от принципа государственного протекционизма и осуществляет на Севере неолиберальную модель государственного регулирования. Она включает в себя переход к точечному освоению вахтовым методом природных ресурсов, конкурентных на мировых рынках, значительное сокращение федеральных обязательств в сфере возмещения удорожания функционирования систем жизнеобеспечения, произ-

водственной и транспортной инфраструктур Севера, постепенный отказ от субсидирования северного завоза грузов из федерального бюджета, снижение уровня социальных гарантий для работников и т.п.

По поручению Президента Российской Федерации от 17 сентября 2001 года № 515-рп рабочей группой по проблемам северных территорий, созданной при президиуме Государственного совета Российской Федерации, был подготовлен доклад "Об основах государственной политики Российской Федерации в районах Севера", который в апреле 2004 года был рассмотрен на заседании президиума Государственного совета Российской Федерации в года Салехарде. По итогам обсуждения Президентом Российской Федерации был дан ряд поручений Правительству Российской Федерации по решению ряда северных проблем. Большинство этих поручений не выполнено.

Государственная политика в районах Севера должна основываться, по мнению авторов доклада, на следующих принципах:

обеспечение устойчивого социально-экономического развития территорий и формирование новых территориально-производственных комплексов;

рациональное природопользование как основа хозяйственного развития и обеспечения экологической безопасности;

сохранение и защита окружающей среды;

проведение дифференцированной социальной, экономической, технической и экологической политики в зависимости от природно-климатических, экономико-географических, медико-биологических и экологических факторов;

сохранение традиционных основ хозяйствования коренных малочисленных народов Севера;

поддержка достижений научно-технического прогресса, обеспечивающих минимизацию потребностей в трудовых ресурсах в районах Севера.

Цель государственной политики на Севере — формирование институциональных условий, позволяющих обеспечить режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития территорий на основе ускоренного перехода от политики преимущественного освоения сырьевых ресурсов к сбалансированному развитию отраслей промышленности, создание механизмов поддержки внедрения достижений научно-технического прогресса в промышленность, стимулирование действующих и создания новых территориально-производственных комплексов.

Исходя из этих позиций необходимо рассматривать задачи по развитию законодательства, регулирующего экономику и социальную сферу Севера. Для перевода северных регионов на прогрессивный путь развития и разработки необходимой для этого законодательной базы необходимо в первую очередь подготовить научно обоснованную Стратегию социально-экономического развития Севера на период до 2015 года, направленную на обеспечение устойчивого развития Севера, эффективное использование его производственного потенциала, обеспечение социальной защиты населения.

В соответствии с задачами и целями этого документа необходимо будет осуществлять государственную политику в этом регионе и вести законотворческую работу. Потребуется подготовить пакет базовых законодательных актов по основным проблемам государственного регулирования на Севере.

До 2005 года проблемы экономического, а также социального развития северных регионов регулировались Федеральным законом от 19 июня 1996 года № 78-ФЗ "Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации". Данный закон носил не столько нормативный, сколько программный характер и его значение определялось прежде всего тем, что в нем сформулированы задачи, принципы и механизм государственной политики на Севере России. Его основным принципом был государственный протекционизм: создание на Севере для населения и значительной части отраслей хозяйства льготного режима развития и обеспечение государственных нужд в производимой в этом регионе продукции.

Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-1 "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" регулирует вопросы социальной защиты населения. Этим же законом предоставлялись также некоторые налоговые льготы для предприятий, расположенных в районах Севера.

Вопросы переселения нетрудоспособного населения из районов Севера регулируются Федеральным законом от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей".

Особенности трудовых отношений лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, отражены в главе 50 Трудового кодекса Российской Федерации.

Для правового регулирования экономической деятельности коренных малочисленных народов важное значение имеет Федеральный закон от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", а также другие федеральные законы: "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" (от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ) и "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" (от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ). Особенности ведения хозяйственной деятельности представителями коренных малочисленных народов Севера и их объединениями регулируются и рядом других федеральных законов (Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" и др.).

В ряде федеральных законов по общероссийским проблемам имеются отдельные статьи, регулирующие некоторые проблемы Севера. Например, в некоторой степени повышенные издержки производства в условиях Севера учтены в Налоговом кодексе Российской Федерации.

Анализ состояния правового регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации показывает, что законодательная база по вопросам развития Севера недостаточна. Многие федеральные законы декларативны, что затрудняет их применение. В то же время большую часть документов составляют нормативные акты исполнительных органов государственной власти. Результатом этого является отсутствие системности и стабильности в правовом регулировании многих вопросов развития Севера. Широко распространено неисполнение или ненадлежащее исполнение принятых нормативных актов, отсутствует надлежащий контроль и ответственность за их реализацию.

В последние годы четко обозначилась тенденция, направленная на постепенную ликвидацию как отдельных федеральных законов, регулирующих проблемы Севера, так и устранение из других федеральных законов конкретных норм по этой же тематике.

Федеральные законы по проблемам Севера, как правило, выполняются плохо. Так, большинство норм Федерального закона от 19 июня 1996 года № 78-ФЗ "Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации" не выполнялось с момента принятия этого закона. Механизмы его реализации так и не были разработаны. Не подготовлены предусмотренные этим законом проекты федеральных законов о завозе продукции в районы Севера с ограниченными сроками завоза, о районировании Севера и др.

Принятые в развитие этого закона постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 1997 года № 1664 "О реформировании системы государственной поддержки районов Севера" и Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2000 года № 198), в которых определены приоритетные меры по созданию системы государственной поддержки Севера и установлены сроки их реализации, также не выполнялись. Только в 2005 году с целью реализации Концепции Правительством Российской Федерации был утвержден план мероприятий социально-экономического развития Севера.

В 2004 году Федеральный закон от 19 июня 1996 года № 78-ФЗ "Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации" был отменен. Отмена этого закона, по сути, означает отказ государства от проведения особой северной политики, учитывающей специфические особенности районов Севера.

Фактически не работает Федеральный закон от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", так как Правительством Российской Федерации не разработано положение о правовом режиме таких территорий.

Основные законодательные акты по обеспечению разграничения расходных полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, повышению эффективности финансовой помощи из федерального бюджета были приняты в 2004 году. Внесены изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации, с учетом которых утверждены федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации на 2005 год.

В целом реформа бюджетно-налоговых отношений привела к значительному перераспределению финансовых потоков в пользу федерального бюджета и снижению бюджетной обеспеченности консолидированных бюджетов территорий. Поэтому основной задачей в бюджетно-налоговой сфере в текущем году является анализ правоприменительной практики, прежде всего оценка достаточности доходных источников бюджетов субъектов Российской Федерации для реализации их расходных полномочий. Для северных регионов это особенно актуально, поскольку многие из них являются высокодотационными.

Существенное влияние на формирование доходов оказали централизация налога на добычу полезных ископаемых, изъятие в федеральный бюджет водного налога и платежей за пользование лесным фондом, введение платы за пользование водными биологическими ресурсами и зачисление ее в основном в доходы федерального бюджета. При этом принимаемые в федеральном законодательстве компенсационные меры далеко не в полной степени возмещают выпадающие доходы бюджетов территорий, связанные с изменением налогового и бюджетного законодательства.

В ходе налоговой реформы субъекты Российской Федерации и муниципальные образования лишились большинства полномочий по наращиванию своего налогового потенциала и увеличению доходов путем налогового регулирования. Снижение налоговой нагрузки на экономику в основном проведено за счет доходных источников регионов. Упразднено большинство региональных и местных налогов. А по оставшимся — права органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по их регулированию в значительной степени урезаны.

Исключение с 2005 года из федерального бюджета расходов на государственную поддержку завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов и на компенсацию тарифов на электроэнергию регионам Дальнего Востока и Архангельской области привело к ухудшению социально-экономического положения и росту тарифов во многих районах Севера.

Перераспределение расходных обязательств между федеральным, региональными и местными бюджетами не соответствует распределению доходных источников. Причем наиболее существенно увеличилась нагрузка на бюджеты субъектов Российской Федерации.

При передаче значительных расходных полномочий с федерального уровня на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований произошло перераспределение доходных источников в пользу федерального бюджета. Одновременно с этим, поскольку в ходе налоговой реформы заметно сократились доходные источники местных бюджетов, увеличиваются расходы бюджетов субъектов Российской Федерации на оказание финансовой помощи муниципальным образованиям. В недостаточных объемах выделены субвенции из федерального бюджета на исполнение делегированных федеральных полномочий.

Очевидно, что для повышения объективности распределения доходов между уровнями бюджетной системы Правительству Российской Федерации необходимо разработать четкий перечень расходных обязательств каждого уровня и финансовые нормативы оказания государственных и муниципальных услуг.

Как показала практика текущего года, бюджеты многих территорий остаются несбалансированными. Применение расчетного консолидированного бюджета Российской Федерации не показывает реальное состояние сбалансированности бюджетов, поскольку субъекты Российской Федерации и муниципальные образования резко отличаются по своему налоговому потенциалу и бюджетной обеспеченности. Причем эти различия не уменьшаются, а по ряду направлений, напротив, увеличиваются.

Наличие резких контрастов в потенциале регионов делает первоочередной задачей финансового выравнивания, основным элементом которого является Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Неоднократно Совет Федерации указывал, что методика распределения средств этого фонда излишне формализована, недостаточно отражает реальные изменения налогового потенциала регионов и объективные факторы, влияющие на повышение уровня бюджетных расходов, в том числе учитывающие особенности жизнеобеспечения северных территорий. Однако при подготовке проекта федерального бюджета на 2006 год указанная методика оставлена Правительством Российской Федерации без изменений.

При реальном бюджетном федерализме все участники бюджетного процесса должны иметь право участвовать в определении порядка и реализации межбюджетных отношений. В то же время по действующим нормам Бюджетного кодекса Правительство Российской Федерации имеет

фактически монопольные права по распределению большинства видов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. В связи с этим Советом Федерации в марте текущего года по инициативе Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов был внесен проект федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации", которым предлагается изменить порядок определения объема Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, а также сроки внесения и порядок утверждения распределения по субъектам Российской Федерации основных видов межбюджетных трансфертов. Однако законопроект не поддержан Правительством Российской Федерации и по формальным основаниям Советом Государственной Думы возвращен в Совет Федерации.

В то же время положения законопроекта почти в полном объеме реализованы в федеральном бюджете на 2006 год без внесения соответствующих изменений в Бюджетный кодекс.

Для обеспечения устойчивого развития северных территорий необходимо прежде всего принять федеральный закон "О районировании Севера Российской Федерации".

Необходимость проведения районирования Севера связана с неоднородностью природно-климатических и социально-экономических условий на различных его территориях. В настоящее время территория Севера делится на две зоны: районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности. Данная система районирования имеет ряд недостатков. Она недостаточна гибка, поскольку деление Севера только на две зоны не отражает всего разнообразия особенностей природно-климатических условий на его территории.

В настоящее время проект федерального закона "О районировании Севера Российской Федерации" разрабатывается в рабочей группе Государственной Думы. Перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей должно устанавливать Правительство Российской Федерации.

Первоочередной задачей является также разработка и принятие федерального закона "Об арктической зоне Российской Федерации". Арктическая зона России по природно-климатическим условиям, геополитическому положению — особая зона страны, где необходимо установить отдельный правовой режим регулирования экономической, социальной, природоохранной и других видов деятельности в данной зоне.

Проект такого закона был подготовлен в Комитете Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, однако Государственная Дума его отклонила.

Необходимо также подготовить ряд федеральных законов, направленных на учет специфики функционирования экономики и социальной сферы в условиях Севера, в том числе на компенсацию повышенных затрат на производство и жизнеобеспечение населения северных регионов, в межбюджетных отношениях, налогообложении, таможенном регулировании. Речь идет о проектах федеральных законов:

"Об экономических условиях хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения северных территорий";

"О региональном прожиточном минимуме и социальных стандартах жизни населения северных территорий России";

"О государственной поддержке и условиях, обеспечивающих традиционный образ жизни и хозяйствования коренных малочисленных народов Севера";

"О северном оленеводстве".

В этих законопроектах должны быть закреплены нормы, учитывающие особенности хозяйственной деятельности на Севере, разработаны механизмы компенсации повышенных затрат на производство и жизнеобеспечение населения.

Для развития транспортной инфраструктуры Севера и Арктики необходимо принять федеральные законы "О Северном морском пути" и "Об аэропортах в Российской Федерации"⁶³.

§ 4. Морская политика Российской Федерации

В России сформированы основы национальной морской политики. Президентом Российской Федерации 27 июля 2001 года была утверждена Морская доктрина, определяющая государственную политику в области морской деятельности — национальную морскую политику Российской Федерации. Морская деятельность определена как деятельность Российской Федерации

⁶³ Использованы материалы Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов.

в области изучения, освоения и использования Мирового океана в интересах безопасности, устойчивого экономического и социального развития.

В экономической сфере состояние национальной безопасности в области морской деятельности в наибольшей степени определяется состоянием морских перевозок, морского промышленного рыболовства, освоения морских минеральных и энергетических ресурсов и работой судостроительной промышленности. Важнейшая роль в решении проблем морской деятельности принадлежит законодательству.

Федеральными органами исполнительной власти разработан ряд долгосрочных программ действий, обеспечивающих реализацию национальной морской политики. Но несмотря на эти меры, государственная политика в этом направлении должным образом не обеспечена. Сегодня выявляется необходимость совершенствования морского законодательства.

Современный этап развития государства потребовал координации усилий законодательной и исполнительной власти, в том числе в сфере морской деятельности. В Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 25 февраля 2005 года образована Временная комиссия по национальной морской политике. Это решение позволило Совету Федерации объединить усилия профильных комитетов в комплексном и целенаправленном подходе к законодательному обеспечению задач по реализации национальной морской политики. В ходе этой работы признано целесообразным:

отражать в ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию раздел о задачах и ходе реализации национальной морской политики;

при подготовке новой Концепции национальной безопасности Российской Федерации предусмотреть законодательное закрепление национальных интересов Российской Федерации в Мировом океане, ее национальной морской политики с четким разграничением полномочий, задач и функций федеральных органов государственной власти и их территориальных органов, органов государственной власти приморских субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и других субъектов морской деятельности по их реализации.

Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию 2005 года определял необходимость концентрации государственных ресурсов на расширении транспортной, телекоммуникационной и энергетической инфраструктур, включая создание трансконтинентальных коридоров.

Современная хорошо развитая транспортная инфраструктура способна превратить географические особенности России в ее конкурентное преимущество.

Уровень проблем, имеющихся в российском судостроении и действие накопившихся негативных факторов, представляют реальную угрозу национальной безопасности государства на этом направлении.

Грузовладельцы и транспортные организации развиваются сообразно росту экономики, но свои потребности в морских транспортных судах вынуждены реализовывать на зарубежных мощностях. Сегодня российские транспортные компании ежегодно размещают заказы на строительство судов на сумму в 1 млрд. долларов США за рубежом. Такое положение дел обусловлено тем, что существующих условий для работы судостроительной отрасли недостаточно. Высокие кредитная и налоговая нагрузка (по сравнению с существующими в мировой практике) приводят к тому, что стоимость постройки судов на российских верфях для российских заказчиков на 20—25% выше стоимости аналогичных экспортных заказов.

В целях решения этой проблемы необходимо провести законодательное и нормативно-правовое обеспечение развития судостроения, включающее комплекс мер, и в первую очередь разработку и принятие Федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся создания нормативно-правовых условий для развития судостроительной промышленности". Концепция разработанного законопроекта предусматривает внесение изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации "О таможенном тарифе", Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов", Федеральный закон "Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации":

в Налоговый кодекс Российской Федерации — в части, применения налоговой ставки 0% по налогу на добавленную стоимость (НДС) при реализации судов, построенных на отечественных верфях для российских компаний, а также при ввозе судового комплектующего и технологиче-

ского оборудования, а также в части освобождения сооружений судостроительных предприятий от налога на имущество и землю;

в Закон Российской Федерации от 21 мая 1994 года 35003-1 "О таможенном тарифе" в части освобождения от таможенных пошлин при импорте не изготавливаемого в России судового комплектующего и технологического оборудования, ввозимого для модернизации мощностей отечественных судостроительных предприятий;

в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" в части введения специальных квот добычи (вылова) водных биоресурсов в целях стимулирования строительства судов рыбопромыслового флота на российских судостроительных предприятиях и распределения этих квот на расчетный срок окупаемости новых судов;

в Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 81-ФЗ "Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации" в части ограничения деятельности иностранных морепользователей в исключительной экономической зоне России, на ее шельфе и внутренних водных путях.

В отечественном судоходстве, осуществляющем морские перевозки, сохраняется ряд следующих негативных тенденций, препятствующих развитию:

продолжается интенсивное физическое и моральное старение российского морского флота. Сокращается флот под российским флагом, снижается его конкурентоспособность. Непринятие со стороны государства реальных мер по созданию условий приоритетного участия российских судоходных компаний в национальных внешнеторговых перевозках ведет к полному захвату отечественного рынка транспортных услуг иностранным флотом. При этом у России есть все возможности освоения не менее 50% национальной грузовой базы;

затянута формирование международного коридора "Север-Юг";

до настоящего времени не ясен правовой статус морских портов. Нет территориальных органов портового контроля. Сложившаяся ситуация требует скорейшего законодательного урегулирования;

неясен статус в отношении безопасности мореплавания в прибрежных водах Российской Федерации (за исключением акваторий морских портов);

в Российской Федерации до сих пор не существует единой Морской администрации или органа, координирующего деятельность различных ведомств в области безопасности мореплавания и защиты окружающей среды от загрязнения с судов. Отсутствует государственная система выполнения не только национальных, но и международных норм безопасности мореплавания;

действующее законодательство (федеральные законы "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации", "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации") и требования по обеспечению безопасности судоходства в Арктике не отражают специфику работы в регионе и нуждаются в приведении в соответствие с современными требованиями. Необходимо реализовать право России в соответствии с Конвенцией по морскому праву 1982 года и внести соответствующие изменения в законодательство в части обеспечения безопасности судоходства, защиты и сохранения морской среды и природных ресурсов Арктики.

Для предотвращения стагнации российского морского судоходства представляется необходимым выработать и реализовать комплекс мер, направленных на создание благоприятных экономических условий для возвращения судов под российский флаг, привлечение квалифицированных кадров в плавсостав и сферу управления морским и внутренним водным транспортом, улучшение государственного регулирования морских перевозок стратегически важных внешнеторговых грузов и координации на этой основе деятельности судоходных компаний и грузовладельцев России.

Принятие в 2005 году Федерального закона от 20 декабря 2005 года № 168-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с созданием Российского международного реестра судов" является позитивным шагом для создания конкурентоспособных условий для развития российского торгового судоходства. Однако новые нормы международного реестра не решают проблемы и должны быть элементом единой транспортной политики, поддерживающей транспортный флот. Пока же существующие административно-организационные процедуры при регистрации судов способны существенно затруднить хозяйственную деятельность судовладельца. В сфере законодательного обеспечения морской деятельности приоритетной задачей является систематизация действующего морского законодательства России, изучение возможностей разработки единого законодательного акта — Кодекса государственного управления морской деятельностью Российской Федерации.

В сфере морского промышленного рыболовства продолжает развиваться кризис рыбохозяйственного комплекса России. В результате снижена роль отрасли как в обеспечении продовольственной безопасности в области рыбопродукции, так и в укреплении геополитических позиций России в приморских регионах и в Мировом океане. Происходит усиление конкуренции за право добычи морских биоресурсов на фоне ужесточения принципов и норм по управлению ими и унификации морской политики прибрежных стран. Принимаемые меры в борьбе с контрабандой и незаконным оборотом продукции морского промысла неадекватны наносимому государству ущербу. Законодательная база в области промышленного рыболовства, ограниченна и несовершенна. Принят Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов", который пока в полной мере не работает, так как, чтобы он заработал, нужно около 40 нормативно-правовых документов, среди которых половина — постановления Правительства Российской Федерации. Для исправления ситуации в законодательном обеспечении морского промышленного рыболовства необходимо:

- организовать мониторинг законодательной базы в этой области с целью устранения противоречий в российском законодательстве и Международных соглашениях и создания благоприятных правовых условий для развития рыбохозяйственного комплекса России;

- завершить издание в развитие Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов", предусмотренных правительственных нормативных правовых актов, регулирующих рыболовство и охрану водных биологических ресурсов;

- ускорить разработку проекта закона "О сохранении осетровых видов рыб, рациональном использовании их запасов и о государственном регулировании оборота продукции из них";

- усовершенствовать главу 25.1 Налогового кодекса Российской Федерации "Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов" в части уточнения размеров сбора в отношении отдельных объектов водных биологических ресурсов.

В сфере освоения минеральных и энергетических ресурсов динамика развертывания процессов разведки и добычи углеводородов в береговой зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации показывает, что хозяйственная практика опережает ее концептуально-идеологическое и законодательно-регулирующее обеспечение. Существующее законодательство и нормативно-правовая база не обеспечивают проведение эффективной государственной политики по освоению континентального шельфа, не созданы условия для максимального извлечения выгоды от использования ресурсов и пространств в акваториях национальной юрисдикции и за их пределами.

Страхование деятельности по добыче и транспортировке углеводородов зачастую осуществляется в недостаточных объемах, а сумма страховой ответственности неадекватна потенциальным угрозам.

В освоении шельфовых территорий существует комплекс проблем:

- навигационно-гидрографического обеспечения (НГО) районов добычи и подходов к ним; обеспечения безопасности мореплавания;

- открытия пунктов пропуска на перегрузочных комплексах в районах разработки и отгрузки добытого сырья и организации на них государственного надзора, надзора за экологической безопасностью и охраной окружающей среды при ведении работ по поиску и добыче углеводородного сырья на шельфе Российской Федерации.

Попытки применения отдельных правовых норм из сферы торгового мореплавания к процессу разработки полезных ископаемых в море не дают ожидаемого эффекта, создают дополнительные трудности и увеличивают расходы для участников разрабатываемых районов, в том числе и для транспортного процесса по вывозу сырья. На оперативность создания и эффективность деятельности морских буровых платформ и других сооружений, связанных с добычей углеводородного сырья в море негативное влияние оказывают:

- недостаточное влияние государства на политику в области изучения и освоения нефтегазовых проектов;

- низкая эффективность произведенных инвестиций;

- несовершенство государственной структуры управления изучением и освоением нефтегазовых проектов;

отсутствие эффективной государственной координации при формировании законодательной базы и нормативно-технической документации.

В целях повышения эффективности освоения минеральных и энергетических ресурсов Правительству России целесообразно:

разработать законодательство, определяющее права, обязанности и ответственность субъектов деятельности по изучению и освоению нефтегазовых проектов, четкое распределение функций между федеральными и региональными органами власти, предприятиями, организациями и объединениями, включая зарубежные, а также принципы их взаимодействия и хозяйствования;

подготовить программы развития и технического перевооружения топливно-энергетического комплекса и смежных отраслей промышленности, увязанные с программой работ по изучению и освоению нефтегазовых проектов в море;

внедрить системы финансово-экономических нормативов, обеспечивающих привлечение инвестиций на условиях высокоэффективного и безопасного освоения нефтегазовых проектов с максимально высоким уровнем привлечения российских подрядчиков, допустимых российским законодательством и международными договорами Российской Федерации, а также системой государственного регулирования источников финансирования работ, с учетом необходимости поддержки российского участия в проектах.

В сфере совершенствования научной деятельности особое внимание вызывает критическое состояние отечественных сетей наблюдения за морской средой. Межотраслевая система накопления и использования данных наблюдений об океане, успешно работавшая до конца 80-х годов прошлого столетия, до сих пор не восстановлена. На основе проведенного анализа Правительства Российской Федерации следует рекомендовать:

вести в Федеральный закон "О бюджетной классификации Российской Федерации" специальные коды по финансированию морских работ, включая научные экспедиционные исследования, промыслово-поисковые операции, геологическое изучение недр континентального шельфа, Мирового океана, Арктики и Антарктики для федеральных нужд, гидрометеорологические и аэрокосмические исследования, формирование банков данных и информации, создание специальных научно-исследовательских судов, глубоководного оборудования двойного назначения и т.д.;

принять нормативные правовые акты по регулированию использования аппаратуры глобальных спутниковых навигационных систем на судах морского и речного флота, обеспечивающей точность определения координат менее 10 метров, и внесение изменений в статью 14 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации и статью 25 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации, что позволит оптимизировать подготовку и выдачу разрешительных документов на судовые радиостанции.

Для решения проблем национальной морской политики России требуются высококлассные специалисты для всей сферы морской деятельности.

Подготовка специалистов командного состава судов морского и военно-морского флота требует выполнения не только национальных, но и международных требований к уровню и качеству их подготовки. В частности, это выполнение требований "Международной Конвенции о подготовке и дипломировании моряков и несения вахты" 1978 года с поправками (МК ПДНВ-78).

Нормативными актами не определены конкретные сроки не реже которых руководители (кроме государственных служащих) должны повышать свою квалификацию. Не созданы механизмы, тесно увязанные с карьерным ростом руководящих кадров и представителей органов исполнительной и законодательной власти различных уровней, стимулирующие их к постоянному повышению квалификации в течение всего периода профессиональной деятельности.

Объемы подготовки руководящих кадров не соответствуют потребностям морских отраслей. Морская деятельность не включена в приоритетные направления повышения квалификации государственных служащих, которые сегодня практически не могут получить необходимые знания в данной области. Квалификационные требования (профессиональные стандарты) к должностям работников в области морской деятельности не разработаны. Все это требует создания системы, которая позволила бы осуществлять подготовку кадров на современном международном уровне. Организационной основой выполнения данной задачи в Российской Федерации является долгосрочная межведомственная программа подготовки руководящих кадров в области морской деятельности.

Процессы глобализации ставят Российскую Федерацию в качественно новые условия, предъявляют к обеспечению национальной безопасности комплекс требований, имеющих стратегиче-

ский характер и выходящих далеко за рамки морской деятельности. В области военно-морской деятельности России недооценивается роль и место ВМФ для защиты национальных интересов Российской Федерации в мирное время. Продолжают накапливаться и углубляться негативные тенденции, выражающиеся в физическом, моральном старении, сокращении корабельного и судового состава, значительной утрате системы базирования и объектов береговой инфраструктуры Военно-Морского Флота, в потере судостроительных и судоремонтных мощностей.

В этой связи целесообразно разработать комплекс первоочередных мер, направленных на реализацию в государстве Основ политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2010 года и далее до 2015 года.

В современных условиях особое значение приобретает участие России в международном сотрудничестве в вопросах судоходства и использования ресурсов Мирового океана. Одним из основополагающих принципов международной морской деятельности является соответствие национального законодательства нормам международного права. Однако в наших законах существуют несоответствия, которые необходимо устранить в кратчайшие сроки. Примером тому Уголовный кодекс, в котором дано неточное понятие пиратства.

Россия заинтересована в развитии отечественного флота, расширении районов плавания, и в этом случае важно знать, как обеспечиваются нормы международного права со стороны других стран для защиты своих интересов. В настоящее время со стороны иностранных прибрежных государств происходит ограничение свободы судоходства в экономических зонах, которые не входят в территории государств и являются зонами особого рода, а также несоответствие при применении международных норм за нарушение рыболовного законодательства и при загрязнении акваторий Мирового океана нефтью и нефтесодержащими продуктами. Видимо, России пора принимать адекватные меры.

Необходимы меры законодательного характера по пресечению оборота наркотиков и психотропных веществ, доставляющихся морским транспортом.

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

(Статья 73 Конституции Российской Федерации)

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЕТЕ СТРАТЕГИИ ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ

Глава 1

РОЛЬ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

§ 1. Осуществление законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации права законодательной инициативы

В соответствии с частью 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации (далее — законодательные органы субъектов Российской Федерации) принадлежит право законодательной инициативы. Они вправе вносить в Государственную Думу любые законопроекты, в том числе по вопросам, не связанным с компетенцией их органов государственной власти. Наряду с этим субъекты Российской Федерации могут отстаивать свои интересы в Федеральном Собрании Российской Федерации через своих представителей в Совете Федерации — членов Совета Федерации, также обладающих правом законодательной инициативы.

С 1995 по 2005 год в Государственную Думу было внесено 3305 законопроектов разработанных законодательными органами субъектов Российской Федерации. По состоянию на 1 января 2006 года завершено рассмотрение 2892 законопроектов, находились на рассмотрении Государственной Думой — 413, стали федеральными законами (далее — законы) — 110⁶⁴.

Сводная информация о реализации законодательными органами субъектов Российской Федерации права законодательной инициативы представлена в таблице 1⁶⁵.

Лидерами среди законодательных органов субъектов Российской Федерации по числу законодательных инициатив, внесенных в форме законопроектов и ставших законами за весь период существования Федерального Собрания Российской Федерации, являются Московская областная Дума, Московская городская Дума, Законодательное Собрание Краснодарского края, Законодательное Собрание Приморского края. Авторами 3305 законопроектов являлись представители всех субъектов Российской Федерации, кроме Чеченской Республики. 38 законодательных органов субъектов Российской Федерации ни разу так и не смогли за указанный период достигнуть законодательного результата — принятия закона. Внесенные ими законопроекты отклонялись или снимались с рассмотрения по разным основаниям.

⁶⁴ В таблице 1 число законопроектов, ставших законами, составляет 111, так как проект одного из принятых законов был внесен двумя субъектами права законодательной инициативы и учтен при расчете дважды, т.е. по каждому из законодательных органов субъектов Российской Федерации.

⁶⁵ Для сопоставимости итогов законодательной деятельности в таблице 1 по каждому субъекту Российской Федерации указано последнее наименование его законодательного органа.

**Реализация законодательными органами субъектов Российской Федерации
права законодательной инициативы в форме внесенных законопроектов
в период с 1995 по 2005 год
(в части законопроектов, рассмотрение которых завершено)
(по состоянию на 1 января 2006 года)**

№ п/п	Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации	Внесено законопроектов	Рассмотрение завершено	Находятся на рассмотрении	Принято законов
1	Государственный Совет — Хасэ Республики Адыгея	20	19	1	0
2	Государственное Собрание — Эл Курултай Республики Алтай	11	9	2	0
3	Государственное Собрание — Курултай — Республики Башкортостан	62	50	12	0
4	Народный Хурал Республики Бурятия	11	9	2	0
5	Народное Собрание Республики Дагестан	13	12	1	0
6	Народное Собрание Республики Ингушетия	18	17	1	2
7	Парламент Кабардино-Балкарской Республики	17	13	4	3
8	Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия	10	10	0	0
9	Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики	9	7	2	1
10	Законодательное Собрание Республики Карелия	74	66	8	2
11	Государственный Совет Республики Коми	43	33	10	0
12	Государственное Собрание Республики Марий Эл	11	11	0	0
13	Государственное Собрание Республики Мордовия	9	7	2	0
14	Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)	24	23	1	0
15	Парламент Республики Северная Осетия — Алания	11	11	0	1
16	Государственный Совет Республики Татарстан	26	22	4	2
17	Великий Хурал Республики Тыва	7	6	1	1
18	Государственный Совет Удмуртской Республики	24	20	4	0
19	Верховный Совет Республики Хакасия	14	14	0	3
20	Парламент Чеченской Республики	0		0	0
21	Государственный Совет Чувашской Республики	26	25	1	1
22	Алтайский краевой Совет народных депутатов	103	90	13	3
23	Законодательное Собрание Краснодарского края	125	108	17	5
24	Законодательное Собрание Красноярского края	65	59	6	3
25	Законодательное Собрание Приморского края	75	67	8	5
26	Государственная Дума Ставропольского края	14	11	3	0
27	Законодательная Дума Хабаровского края	47	42	5	0
28	Амурский областной Совет народных депутатов	16	14	2	0
29	Архангельское областное Собрание депутатов	19	16	3	0
30	Государственная Дума Астраханской области	56	49	7	3
31	Белгородская областная Дума	38	35	3	2
32	Брянская областная Дума	28	27	1	0

⁶⁶ Статистические данные по законодательным органам субъектов Российской Федерации подготовлены отделом по организации взаимодействия с субъектами Российской Федерации Организационного управления Аппарата Совета Федерации.

№ п/п	Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации	Внесено законопроектов	Рассмотрение завершено	Находятся на рассмотрении	Принято законов
33	Законодательное Собрание Владимирской области	43	41	2	1
34	Волгоградская областная Дума	92	82	10	1
35	Законодательное Собрание Вологодской области	50	45	5	2
36	Воронежская областная Дума	53	50	3	2
37	Законодательное Собрание Ивановской области	48	45	3	1
38	Законодательное собрание Иркутской области	38	35	3	1
39	Калининградская областная Дума	53	46	7	1
40	Законодательное Собрание Калужской области	19	19	0	0
41	Совет народных депутатов Камчатской области	52	42	10	2
42	Совет народных депутатов Кемеровской области	67	60	7	1
43	Законодательное Собрание Кировской области	43	36	7	1
44	Костромская областная Дума	43	41	2	2
45	Курганская областная Дума	59	51	8	0
46	Курская областная Дума	28	24	4	0
47	Законодательное собрание Ленинградской области	18	16	2	0
48	Липецкий областной Совет депутатов	31	29	2	0
49	Магаданская областная Дума	12	11	1	1
50	Московская областная Дума	117	98	19	14
51	Мурманская областная Дума	38	31	7	1
52	Законодательное Собрание Нижегородской области	58	51	7	3
53	Новгородская областная Дума	49	46	3	3
54	Новосибирский областной Совет депутатов	25	24	1	1
55	Законодательное Собрание Омской области	39	34	5	2
56	Законодательное Собрание Оренбургской области	36	33	3	0
57	Орловский областной Совет народных депутатов	32	28	4	1
58	Законодательное Собрание Пензенской области	39	36	3	1
59	Законодательное Собрание Пермской области	45	30	15	2
60	Псковское областное Собрание депутатов	23	22	1	0
61	Законодательное Собрание Ростовской области	27	22	5	0
62	Рязанская областная Дума	32	20	12	0
63	Самарская Губернская Дума	60	52	8	3
64	Саратовская областная Дума	64	59	5	2
65	Сахалинская областная Дума	98	84	14	0
66	Законодательное Собрание Свердловской области	26	23	3	2
67	Смоленская областная Дума	10	9	1	0
68	Тамбовская областная Дума	21	20	1	0
69	Законодательное Собрание Тверской области	31	26	5	2
70	Государственная Дума Томской области	87	72	15	0
71	Тульская областная Дума	19	18	1	1
72	Тюменская областная Дума	63	60	3	0
73	Законодательное Собрание Ульяновской области	25	21	4	0
74	Законодательное Собрание Челябинской области	69	57	12	1
75	Читинская областная Дума	27	24	3	0
76	Государственная Дума Ярославской области	36	29	7	0

№ п/п	Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации	Внесено законопроектов	Рассмотрение завершено	Находятся на рассмотрении	Принято законов
77	Московская городская Дума	74	61	13	8
78	Законодательное Собрание Санкт-Петербурга	57	49	8	1
79	Законодательное Собрание Еврейской автономной области	37	35	2	2
80	Агинская Бурятская окружная Дума	9	9	0	0
81	Законодательное Собрание Коми-Пермяцкого автономного округа	6	6	0	0
82	Дума Корякского автономного округа	9	9	0	0
83	Собрание депутатов Ненецкого автономного округа	10	9	1	1
84	Дума Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа	21	15	6	1
85	Дума Усть-Ордынского Бурятского автономного округа	1	1	0	0
86	Дума Ханты-Мансийского автономного округа — Югры	36	32	4	1
87	Дума Чукотского автономного округа	25	22	3	2
88	Законодательное Собрание (Суглан) Эвенкийского автономного округа	5	5	0	1
89	Государственная Дума Ямало-Ненецкого автономного округа	44	35	9	2
	ИТОГО:	3305	2892	413	111

Примечание. В количество законодательных актов по законодательному (представительному) органу каждого субъекта Российской Федерации включены также законопроекты, внесенные совместно с другими субъектами права законодательной инициативы.

В период деятельности Государственной Думы четвертого созыва лишь 21 из 89 законодательных органов субъектов Российской Федерации смогли получить поддержку своих законодательных инициатив и добиться принятия законов: наибольшее число законов принято по инициативе Московской городской Думы — 5 законов, Московской областной Думы — 4 закона, Законодательного Собрания Краснодарского края, Верховного Совета Республики Хакасия, Парламента Кабардино-Балкарской Республики — по 3 закона, Государственного Совета Республики Татарстан, Законодательного Собрания Пермской области, Совета народных депутатов Камчатской области — по 2 закона.

По состоянию на 1 января 2006 года из 413 законопроектов, внесенных законодательными органами субъектов Российской Федерации, находившихся на рассмотрении Государственной Думы, — ни одного законопроекта не было внесено от законодательных органов Агинского Бурятского, Коми-Пермяцкого, Корякского, Усть-Ордынского (Бурятского) и Эвенкийского автономных округов.

Как показывает анализ, 70% законопроектов, внесенных законодательными органами субъектов Российской Федерации, ставших федеральными законами, вносились в форме законопроектов о внесении изменений в действующие законы, 29% — вновь принятые законы и около 1% — законопроекты о признании законов утратившими силу.

С 2003 года наметилась положительная динамика числа принятых законов, инициаторами которых являлись законодательные органы субъектов Российской Федерации: 2003 год — 12, 2004 — 16, 2005 — 24 закона. Такая же тенденция прослеживается по числу законопроектов, внесенных в тот же период законодательными органами субъектов Российской Федерации в Государственную Думу: 2003 год — 386, 2004 — 453, 2005 — 474. Доля законов, принятых Государственной Думой в 1994—2005 годах по инициативе законодательных органов субъектов Российской Федерации составляет: 3,86% к числу законопроектов, рассмотрение которых завершено, 3,36% к общему числу внесенных законопроектов.

Наибольшее число законопроектов, внесенных в 1994—2005 годах законодательными органами субъектов Российской Федерации, было направлено на совершенствование законодательства в сфере пенсионного обеспечения, налогов, финансов, организации деятельности мировых судей, органов местного самоуправления, законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также на совершенствование избирательной системы.

Анализ 3305 законодательных инициатив законодательных органов субъектов Российской Федерации, внесенных в 1994—2005 годах в форме законопроектов и содержащихся в Автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы (далее — АСОЗД), позволяет говорить о приоритетных для субъектов Российской Федерации сферах федерального законодательства.

За весь период деятельности Федерального Собрания Российской Федерации более 40% законопроектов законодательных органов субъектов Российской Федерации составили законопроекты о внесении изменений в следующие законодательные акты:

в Налоговый кодекс Российской Федерации — 342 законопроекта (10,35% от числа внесенных законопроектов);

в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях — 217 (8,17%);

в Федеральный закон от 29 декабря 1999 года № 218-ФЗ "Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации" (или вносился новый законопроект о количестве судебных участков и числе мировых судей в субъекте Российской Федерации) — 158 (4,78%);

в пенсионное законодательство: Закон РСФСР от 20 ноября 1990 года № 340-1 "О государственных пенсиях в Российской Федерации", Федеральный закон от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" и другие — 189 (5,72%);

в Уголовный кодекс Российской Федерации — 121 (3,66%);

в Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" — 105 (3,18%);

в Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" — 68 (2,06%);

в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" — 66 (2,0%);

в Бюджетный кодекс Российской Федерации — 55 (1,66%).

О приоритетах правового регулирования законодательных органов субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе свидетельствует также и распределение нагрузки на профильные комитеты Государственной Думы: 80% всех законопроектов законодательных органов субъектов Российской Федерации было рассмотрено в последние три года в 8 комитетах Государственной Думы из 26, в том числе в комитетах: по конституционному законодательству и государственному строительству; по бюджету и налогам; по труду и социальной политике; по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству; по экономической политике, предпринимательству и туризму; по вопросам местного самоуправления; по делам Федерации и региональной политике; по собственности.

О результативности реализации права законодательной инициативы законодательными органами субъектов Российской Федерации свидетельствуют статистические данные, подготовленные на основе анализа массива паспортных данных 11 100 законопроектов, содержащихся в АСОЗД. Результаты анализа представлены в таблице 2.

Как видно из представленной таблицы, законодательные органы субъектов Российской Федерации занимают второе место после депутатов Государственной Думы по числу внесенных законопроектов (29,77%), в то же время по числу принятых законов (3,36%) имеют самый низкий показатель.

Реализация права законодательной инициативы в 1994—2005 годах

Субъект права законодательной инициативы	Удельный вес внесенных законопроектов в общем числе законопроектов, внесенных всеми субъектами права законодательной инициативы, в %	Удельный вес законопроектов, ставших федеральными законами в общем числе федеральных законов, принятых Государственной Думой, в %	Удельный вес федеральных законов, автором которых является субъект права законодательной инициативы, в общем числе внесенных им законопроектов, в %
Президент Российской Федерации	3,47	14,65	78,70
Совет Федерации	1,49	0,97	12,12
Члены Совета Федерации	6,68	2,37	6,60
Депутаты Государственной Думы	46,09	35,44	14,33
Правительство Российской Федерации	11,77	39,55	63,05
Законодательные органы субъектов Российской Федерации	29,77	5,37	3,36
Конституционный Суд Российской Федерации	законопроекты в Государственную Думу не вносились		
Верховный Суд Российской Федерации	0,58	0,87	28,13
Высший Арбитражный Суд Российской Федерации	0,14	0,48	62,50

Перспективы прохождения в Государственной Думе многих законодательных инициатив законодательных органов субъектов Российской Федерации уже заранее predeterminedены на стадии планирования программы законопроектной работы Государственной Думы на очередную сессию, за период которой, как показала практика, рассматривается в среднем порядка 130 законопроектов, поэтому многие из них просто физически не могут быть рассмотрены.

Таблица 3

Решения, принятые на различных стадиях законодательного процесса, по законопроектам (законам), внесенным законодательными органами субъектов Российской Федерации (в части законопроектов, рассмотрение которых завершено в 1994—2005 годах)

Стадия законодательного процесса и принятое решение	Кол.	В % от числа рассмотренных
Совет Государственной Думы (первичное рассмотрение):		
вернуть законопроект субъекту права законодательной инициативы	16	0,55
вернуть законопроект субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы	682	23,58
вернуть законопроект субъекту права законодательной инициативы по мотивам принятия аналогичного законопроекта в первом чтении	204	7,06
предложить субъекту права законодательной инициативы отозвать законопроект	4	0,14
снять законопроект с рассмотрения Государственной Думы	270	9,34

снять законопроект с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы	203	7,02
снять законопроект с рассмотрения Государственной Думы по предложению представившего комитета	3	0,10
снять законопроект с рассмотрения Государственной Думы по предложению представившего комитета; предложить субъекту права законодательной инициативы рассмотреть законопроект в качестве поправки к законопроекту	2	0,07
снять законопроект с рассмотрения Государственной Думы по просьбе субъекта права законодательной инициативы	4	0,14
снять законопроект с рассмотрения Государственной Думы по просьбе субъекта права законодательной инициативы; предложить субъекту права законодательной инициативы рассмотреть законопроект в качестве поправки к законопроекту	13	0,45
снять законопроект с рассмотрения Государственной Думы; предложить субъекту права законодательной инициативы рассмотреть законопроект в качестве поправки к законопроекту	11	0,38
Совет Государственной Думы (1 чтение):		
вернуть законопроект субъекту права законодательной инициативы	56	1,94
рассмотреть законопроект в качестве поправки к законопроекту	1	0,03
снять законопроект с рассмотрения Государственной Думы	140	4,84
снять законопроект с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы	204	7,05
снять законопроект с рассмотрения Государственной Думы по просьбе субъекта права законодательной инициативы	1	0,03
Государственная Дума (1 чтение):		
отклонить законопроект	815	28,18
отклонить законопроект в связи с принятием альтернативного законопроекта	2	0,07
отклонить законопроект с принятием соответствующего постановления палаты	1	0,03
снять законопроект с дальнейшего рассмотрения	8	0,28
снять законопроект с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы	27	0,93
Государственная Дума (2 чтение):		
отклонить законопроект	1	0,03
отклонить законопроект и снять с дальнейшего рассмотрения	7	0,24
Государственная Дума (3 чтение):		
законопроект не принят и снят с рассмотрения	2	0,07
Совет Государственной Думы после отклонения Советом Федерации:		
снять закон с рассмотрения Государственной Думы	1	0,03
Государственная Дума после отклонения Советом Федерации:		
снять закон с рассмотрения Государственной Думы	3	0,10
Совет Государственной Думы после отклонения Президентом Российской Федерации:		
снять закон с рассмотрения Государственной Думы	7	0,24
Государственная Дума после отклонения Президентом Российской Федерации:		
согласиться с мотивами решения Президента Российской Федерации и снять закон с рассмотрения Государственной Думы	8	0,28

Поступило письмо субъекта права законодательной инициативы об отзыве законопроекта	85	2,94
Опубликование	111	3,84
Количество законопроектов, рассмотрение которых завершено в 1994—2005 гг.	2892	100,00

Анализ данных, представленных в таблице 3, о решениях, принимаемых на различных стадиях законодательного процесса по законопроектам, внесенным законодательными органами субъектов Российской Федерации, свидетельствует о том, что 63% законопроектов отклоняется Советом Государственной Думы либо на этапе первичного рассмотрения, либо перед рассмотрением их в первом чтении, еще 29,5% законодательных инициатив не проходит процедуру рассмотрения в первом чтении, остальные либо снимаются и отклоняются на этапе второго и третьего чтений, либо отклоняются Советом Федерации (0,14%) и Президентом Российской Федерации (0,52%).

Средняя продолжительность прохождения законопроектов, внесенных законодательными органами субъектов Российской Федерации и ставших федеральными законами, с момента регистрации до подписания Президентом Российской Федерации — 17 месяцев; с момента регистрации до принятия законопроекта в первом чтении — 10 месяцев.

Среди основных причин отклонения или снятия с рассмотрения законопроектов законодательных органов субъектов Российской Федерации следующие:

законопроект возвращен для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы — 23,48%;

законопроект отозван или предложено его отозвать — 15,77%;

законопроект возвращен по мотивам принятия аналогичного законопроекта в первом чтении (или альтернативного законопроекта) — 7,12%;

законопроект предложено рассмотреть в качестве поправки к законопроекту — 0,90%.

Несмотря на положительную динамику числа принятых в 2003—2005 годах законов по инициативе законодательных органов субъектов Российской Федерации, по-прежнему остается низким качество вносимых ими законопроектов. Многие из них, как и в предыдущих созывах, снимаются с рассмотрения Государственной Думы по причине отсутствия заключения Правительства Российской Федерации. Это является проблемой не только для законодательных органов субъектов Российской Федерации, но и для большинства других субъектов права законодательной инициативы. Нередки случаи, когда законопроекты вносят изменения в законодательные акты, утратившие силу, не всегда в числе сопроводительных документов к законопроекту прилагается перечень нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного закона. Достаточно сложной является подготовка финансово-экономического обоснования (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат).

По-прежнему в большинстве случаев остается низкой активностью официальных представителей субъектов Российской Федерации на стадии предварительного (до первого чтения) рассмотрения законопроектов в ответственных комитетах Государственной Думы.

Можно выделить целый ряд других причин невысокой степени учета законодательной инициативы субъектов Российской Федерации. К ним, в частности, следует отнести такие, как сложность процедуры внесения законодательных инициатив и отсутствие гарантий их надлежащего рассмотрения и другие.

Указанные причины не позволяют в полной мере учитывать мнение субъектов Российской Федерации в законодательном процессе, что приводит к избыточной унификации федерального законодательства, игнорированию федеральными законами демографических, экономических, климатических и других особенностей субъектов Российской Федерации и блокирует возможности развития федерального законодательства на региональном уровне, в законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации⁶⁷.

Незаменимой видится роль субъектов Российской Федерации в преодолении трудностей правоприменительной практики, вызванных пробелами в правовом регулировании, неодно-

⁶⁷ Из предложений к докладу администрации Президента Республики Башкортостан от 9 ноября 2005 года № 1589-А.

значностью формулировок и коллизиями правовых норм, ведь именно в субъектах Российской Федерации, на местах, идет реальное правоприменение и на этом уровне должен осуществляться основной мониторинг законодательства. В настоящее время этот потенциал не востребован ввиду отсутствия механизма корректировки федерального законодательства посредством консолидации законодательных предложений законодательных органов субъектов Российской Федерации.

Существенными для субъектов Российской Федерации являются законопроекты, предусматривающие внесение изменений в действующие законы в целях разрешения компетенционных коллизий между уровнями власти, возникающих в связи с интенсивно проходящим процессом разграничения полномочий.

Очевидно, что регламентные нормы Государственной Думы и Совета Федерации по существу выходят за рамки процедурных положений и оказывают существенное влияние на природу реализации права законодательной инициативы, что воспринимается негативно во многих субъектах Российской Федерации⁶⁸. В связи с этим ими высказываются предложения о регламентации законодательного процесса и закреплении федеральным законом порядка принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов.

В связи с высокими темпами разработки проектов законов в Правительстве Российской Федерации, созданием дефицита времени, отводимого на законодательный процесс, реализация законодательными органами субъектов Российской Федерации права законодательной инициативы в процессе подготовки законопроектов ко второму чтению весьма затруднена.

Между тем зачастую такое участие вызывается необходимостью оперативного разрешения разногласий между регионом и федеральными органами исполнительной власти по решению тех или иных приоритетных проблем регионального и федерального уровня⁶⁹.

В связи с этим представляется полезным перечислить наиболее существенные законодательные предложения субъектов Российской Федерации, направленные на совершенствование федерального регулирования межбюджетных отношений⁷⁰.

Очевидно, что наиболее остро субъекты Российской Федерации воспринимают федеральные инициативы по распределению источников бюджетных доходов. В частности, в 2005 году при рассмотрении проекта федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации" 22 поправки субъектов Российской Федерации касались распределения налога на добавленную стоимость между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации (в диапазоне от 5 до 50% отчислений в региональные бюджеты).

Наряду с предложениями о необходимости пересмотра НДС регионы высказывали свое несогласие с централизацией в федеральном бюджете и большинства акцизов. Так, Брянская областная Дума предложила исключить акциз на табак из налоговых доходов федерального бюджета, перенаправив его в региональные бюджеты, а представительные органы Ленинградской, Саратовской и Волгоградской областей предлагали предусмотреть распределение акцизов на табак в пропорции 50 на 50 между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации.

Также обсуждались предложения территорий по увеличению доли поступлений в бюджетную систему субъектов Российской Федерации от акцизов на спиртосодержащую продукцию и акцизов на бензин. Более 10% поправок субъектов Российской Федерации затрагивали проблему рас-

⁶⁸ В частности, в мае 2005 года Государственная Дума Томской области направляла специальное обращение к руководителям палат Федерального Собрания Российской Федерации и Председателю Правительства Российской Федерации по вопросу совершенствования регламентных норм этих органов власти при рассмотрении законодательных инициатив субъектов Российской Федерации (из предложений к докладу председателя Государственной Думы Томской области от 8 ноября 2005 года № 1-023/2645-5).

⁶⁹ Так, например, при рассмотрении в Государственной Думе внесенного Правительством Российской Федерации Федерального закона "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации" (в части регулирования межбюджетных отношений), вступившего в силу с 1 января 2005 года, значительное количество замечаний и предложений поступило из субъектов Российской Федерации на статьи, разграничивающие налоговые поступления между бюджетами различных уровней. Большинство из них не было учтено в действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации. Игнорирование предложений субъектов Российской Федерации стало основной причиной того, что в результате реализации этого закона лишь 15% расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований финансируется за счет собственных доходных источников региональных и местных бюджетов.

⁷⁰ Из предложений к докладу администрации Новгородской области от 10 октября 2005 года № 2784В-02; администрации губернатора Иркутской области от 14 октября 2005 года № 6995/05-0-1; Курской областной Думы от 17 октября 2005 года № 17.3-20/551; Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея от 9 декабря 2005 года № 897.

пределения налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (НДПИ). Однако эти предложения имели весьма существенный разброс: от 85,6% (Государственная Дума Астраханской области) до 40% (Государственный Совет Республики Коми, Сахалинская областная Дума).

С предложением о передаче в бюджеты субъектов Российской Федерации от 80 до 100% платы за негативное воздействие на окружающую среду выступили законодательные органы власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, Сахалинской, Тверской областей и Красноярского края.

Процессы централизации отдельных сборов не получили поддержки у отдельных субъектов Российской Федерации, бюджеты которых зависимы от соответствующих поступлений.

Законодательные (представительные) органы Приморского края, Амурской, Вологодской и Сахалинской областей, Ненецкого автономного округа выступили против централизации сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов и платы за пользование водными объектами.

Законодатели Амурской, Вологодской, Иркутской, Тверской и Сахалинской областей и Красноярского края возражали против централизации платежей за пользование лесным фондом.

Важно отметить, что в работе Государственной Думы четвертого созыва из 41 принятого по инициативе законодательных органов субъектов Российской Федерации федерального закона 11 (или 27%) составляют изменения Налогового кодекса Российской Федерации.

Наиболее эффективной, как показывает практика, формой осуществления права законодательной инициативы законодательными органами субъектов Российской Федерации является внесение ими в Государственную Думу в соответствии со статьей 104 Регламента Государственной Думы поправок к законопроектам.

Так, например, при подготовке к рассмотрению во втором чтении в сентябре 2003 года проекта федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"⁷¹ всеми субъектами права законодательной инициативы было внесено 6105 законодательных инициатив в форме поправок, в том числе от 46 законодательных органов субъектов Российской Федерации — 1057 поправок (17,3%), от 117 депутатов Государственной Думы — 4700 поправок (80%), от 24 членов Совета Федерации — 348 поправок (5,7%).

Из 1057 поправок, внесенных законодательными органами субъектов Российской Федерации, стали нормами закона 96 (9,1%), а от числа принятых Государственной Думой (от 305) — 31,5% (в том числе в соавторстве с иными субъектами права законодательной инициативы).

Этот пример показывает, что эффективность осуществления права законодательной инициативы в форме внесения поправок к законопроектам в три раза выше, чем по законодательным инициативам, вносимым в форме законопроектов. Отсутствие на федеральном уровне систематизированной и общедоступной информации о результативности законодательных инициатив в форме поправок к законопроектам не дает достаточно полного представления об эффективности участия законодательных органов субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе.

Следует использовать и другие формы реализации права законодательной инициативы. В частности, предлагается вынести на обсуждение вопрос о целесообразности введения понятие права консолидированной законодательной инициативы субъектов Федерации⁷². Под этим понимается коллективное внесение законодательной инициативы от группы субъектов Российской Федерации, в результате чего следует ожидать повышения обоснованности законопроекта. Такие предложения неоднократно звучали и на заседаниях Совета законодателей и его президиума.

Практика применения такой формы, как консолидированная законодательная инициатива, подтверждает ее эффективность в федеральном законодательном процессе.

Так, анализ 3305 законодательных инициатив, внесенных законодательными органами субъектов Российской Федерации, в период с 1994 по 2005 год, показывает, что только в 54 случаях они вносились совместно с другими субъектами права законодательной инициативы. Из них стали федеральными законами — 11, в том числе внесены совместно с депутатами Государственной

⁷¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 года.

⁷² Из предложений к докладу Федеральной налоговой службы от 14 октября 2005 года № 01-3-02/1457; администрации губернатора Иркутской области от 14 октября 2005 года № 6995/05-0-1; Государственного Совета Чувашской Республики от 13 октября 2005 года № 01/3143.

Думы — 7, совместно с членами Совета Федерации — 3, совместно с другими законодательными органами — 1.

Наиболее активно практику внесения консолидированных законодательных инициатив применяют Московская областная Дума и Законодательное Собрание Пермской области.

Следует обратить внимание на то, что в числе 236 законов, принятых Государственной Думой в 2005 году, проекты 71 из них (30%) были внесены двумя и более субъектами права законодательной инициативы. Из 24 законов, принятых в 2005 году по инициативе законодательных органов субъектов Российской Федерации, 19 законопроектов было внесено ими самостоятельно, 5 — совместно с другими субъектами права законодательной инициативы.

В рамках Совета Федерации механизм координации деятельности по подготовке и внесению в Государственную Думу консолидированных законодательных инициатив от нескольких законодательных органов субъектов Российской Федерации не выработан.

Практика реализации права законодательной инициативы Советом Федерации показывает, что в период 1994—2005 годов только 3 законопроекта было внесено им совместно с другими субъектами права законодательной инициативы, из них 2 законопроекта, внесенные совместно с Правительством Российской Федерации и депутатами Государственной Думы, стали федеральными законами.

Таблица 4

**Сведения о количестве принятых в 2005 году законов,
проекты которых были внесены двумя и более субъектами права законодательной инициативы**

Субъекты права законодательной инициативы	Кол. принятых законов, в т.ч. в % от числа принятых	
Депутаты Государственной Думы	59	25,00%
Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации	3	1,27%
Законодательный орган субъекта Российской Федерации и член Совета Федерации	3	1,27%
Депутат Государственной Думы и член Совета Федерации	2	0,85%
Члены Совета Федерации	1	0,42%
Законодательные органы субъектов Российской Федерации	1	0,42%
Законодательный орган субъекта Российской Федерации и депутаты Государственной Думы	1	0,42%
Члены Совета Федерации и депутат Государственной Думы	1	0,42%
Итого: число законов, проекты которых внесены двумя и более субъектами права законодательной инициативы	71	30,08%

В отличие от Совета Федерации члены Совета Федерации активнее использовали в своей деятельности внесение законопроектов совместно с другими субъектами права законодательной инициативы. Из 742 законопроектов, внесенных в Государственную Думу за последние 10 лет членами Совета Федерации, 281 законопроект (37,87%) был внесен совместно с другими субъектами права законодательной инициативы, в том числе совместно с законодательными органами субъектов Российской Федерации — 9 законопроектов (1,35% от числа внесенных), из них стали федеральными законами — 4, то есть почти каждый второй.

При внесении консолидированной инициативы можно предложить выбирать "головной" субъект Российской Федерации для сопровождения законопроекта, вносимого от имени нескольких субъектов Российской Федерации.

Могут быть и иные варианты внесения и сопровождения консолидированного законопроекта. Такой законопроект может быть внесен через Совет Федерации, предварительно обсужден на заседании Совета законодателей или его президиума.

Правовые последствия консолидированной законодательной инициативы должны выражаться в усилении гарантий учета мнения субъектов Российской Федерации. Представляется, что та-

кого рода инициативы могут приобрести статус первоочередных или внеочередных. Причем в качестве дополнительных гарантий было бы правильно предусмотреть правило, согласно которому Государственная Дума не вправе уклониться от рассмотрения такого законопроекта в разумные сроки или не позднее трех месяцев с момента внесения их в Государственную Думу.

Следует прогнозировать развитие такой формы реализации права законодательной инициативы субъекта Российской Федерации, как разработка законопроекта по представлению главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Такие законодательные инициативы, помимо описанных выше приемов, могут предварительно рассматриваться на заседании Государственного Совета Российской Федерации.

§ 2. Совершенствование процедур согласования с субъектами Российской Федерации проектов нормативных правовых актов по предметам совместного ведения

Соблюдение законодательных процедур согласования позиций, разрешения споров и разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не относится к обязательным элементам законодательного процесса. В то же время формальный подход федерального законодателя к законодательным процедурам с участием субъектов Российской Федерации не позволяет противостоять тенденции по усилению позиций центра в ходе изменения федерального законодательства⁷³.

Так, установленный статьей 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее — Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ) порядок предварительного — до первого чтения выявления позиций субъектов Российской Федерации на деле превратился в формальный подсчет отзывов региональных органов государственной власти с заранее известным результатом.

Как показывает практика применения данной статьи, несмотря на то, что свои заключения на законопроекты по предметам совместного ведения в Государственную Думу направляет подавляющее большинство субъектов Российской Федерации, при окончательном подсчете позиций, как правило, выясняется, что свои отзывы прислала лишь незначительная часть субъектов Российской Федерации. Остальные заключения субъектов Российской Федерации при подведении итогов не учитываются по различным формальным основаниям (подписаны вице-губернатором, приняты президиумом законодательного органа, истекли сроки подачи отзывов и т.п.).

Например, по проекту федерального закона "О недрах" по состоянию на 15 ноября 2005 года поступило 137 отзывов от органов государственной власти 81 субъекта Российской Федерации. При этом отзывы только из 27 субъектов Российской Федерации оказались правильно оформленными, и лишь 5 из правильно оформленных отзывов были представлены в установленный срок.

Установленная Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ процедура участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рассмотрении Государственной Думой проектов федеральных законов по предметам совместного ведения неэффективна при внесении пакетных законопроектов, изменяющих более трех законов одновременно. В этой связи статью 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ предлагается дополнить новым пунктом, в котором представляется целесообразным установить, что в случае внесения на рассмотрение Государственной Думы законопроекта об изменениях и дополнениях сразу в несколько федеральных законов по предметам совместного ведения допускается подготовка отзывов субъектов Российской Федерации по каждому из этих законов, а в случае необходимости и по их отдельным статьям или положениям, носящим принципиальный характер. При этом согласительная комиссия с участием субъектов Российской Федерации может быть создана как в целом по законопроекту, так и только по отдельным законам, в которые законопроектом вносятся изменения, получившим отрицательный отзыв более трети субъектов Федерации.

⁷³ О существующих проблемах в вопросах согласования проектов федеральных законов с субъектами Российской Федерации говорится в предложениях к докладу администрации Костромской области от 19 октября 2005 года № 2830-2-0; Законодательного Собрания Пензенской области от 20 октября 2005 года № 1.5-2183; вице-губернатора Ярославской области С.А. Букова от 1 ноября 2005 года № 8/06-2928; Архангельского областного Собрания депутатов от 17 ноября 2005 года № 01-06/76; администрации губернатора Иркутской области от 14 октября 2005 года № 6995/05-0-1.

Кроме того, из указанной статьи Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ должно быть исключено положение о том, что мнение субъекта Российской Федерации не зачитывается, если на законопроект получены противоположные отзывы от законодательного и исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В законодательной практике совместного ведения не следует создавать ситуации, когда мнение субъекта Российской Федерации можно не учитывать. При противоположных позициях законодательного и исполнительного органов субъектов Российской Федерации приоритет по законопроекту должна получить позиция законодательного органа, наделенного Конституцией Российской Федерации правом законодательной инициативы в Государственной Думе, а также избирающего высшее должностное лицо — главу исполнительной власти субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. В отношении нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации по вопросам совместного ведения мнение законодательного органа субъекта Российской Федерации в настоящее время не выясняется, хотя участие региональных законодательных органов в предварительном обсуждении таких проектов принесло бы определенную пользу для совершенствования разграничения полномочий по нормативному правому регулированию предметов совместного ведения.

Формальный характер приобрела и работа трехсторонней рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений, заседания которой в настоящее время проводятся в Министерстве финансов Российской Федерации. Сегодня трехсторонняя рабочая группа Правительства Российской Федерации и палат Федерального Собрания Российской Федерации, созданная для координации работы по совершенствованию межбюджетных отношений, сосредоточилась исключительно на показателях раздела "Межбюджетные трансферты" проекта федерального закона о федеральном бюджете. Указанная трехсторонняя рабочая группа из временного (на период бюджетного процесса в Государственной Думе) консультативного органа может быть преобразована в необходимый элемент досудебного рассмотрения и решения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации в финансовой сфере, если регламент ее работы будет утвержден нормативным актом Правительства Российской Федерации в соответствии с требованиями соответствующего федерального закона, в том числе определяющего процедуру внесения, рассмотрения и реализации ее решений по данной категории споров.

В целях установления досудебного порядка разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации возможно также рассмотрение вопроса о целесообразности принятия федерального закона "О процедурах разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации".

Процедуры рассмотрения законопроекта по предмету совместного ведения нуждаются в конкретизации на всех стадиях законодательного процесса. В частности, Регламент Государственной Думы необходимо дополнить нормой, обязывающей работников Аппарата Государственной Думы заранее информировать инициаторов законопроектов и авторов поправок о дате и месте их рассмотрения на заседаниях Совета Государственной Думы, а также профильных комитетов и комиссий.

Государственная Дума могла бы в своем Регламенте взять на себя обязательства не рассматривать законопроекты, предусматривающие дополнительные расходы из региональных бюджетов без предварительного согласия большинства субъектов Российской Федерации или Совета Федерации.

Специальная законодательная процедура с участием субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена и для рассмотрения изменений Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", что связано с особыми последствиями для региональных бюджетов изменений, вносимых в пункт 2 статьи 26.3 указанного закона.

Вопросы ведения Российской Федерации, требующие согласования субъектов Российской Федерации, можно условно разделить на три группы:

согласование кадровых назначений, в частности руководителей федеральных территориальных органов в субъектах Российской Федерации;

согласование проектов нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы субъекта Российской Федерации;

согласование проектов нормативных правовых актов федеральных исполнительных органов по вопросам, исполнение которых возложено на исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Если в отношении процедуры согласования с субъектами Российской Федерации предметов ведения Российской Федерации действует лишь уведомительный порядок, когда субъект Российской Федерации вправе информировать о своей отрицательной позиции согласующий федеральный орган власти, то и санкции в случае несоблюдения процедур согласования указанных вопросов должны состоять в праве субъектов Российской Федерации информировать о ее нарушении вышестоящий для согласующего орган власти и федеральный орган власти, установивший своим нормативным актом указанную процедуру согласования. Официальный ответ субъекту Российской Федерации на его жалобу может быть опубликован в средствах массовой информации. На практике такие процедуры применяются достаточно редко ввиду их неурегулированности и низкой результативности.

Что касается предметов совместного ведения, то в настоящее время ни в одном законе, предусматривающем процедуру совместных решений федеральных и региональных органов власти или процедуру согласования субъектами Российской Федерации решений федеральных органов власти, не установлены санкции за их нарушения. В частности, несоблюдение процедуры предварительного выявления позиций субъектов Российской Федерации на законопроекты по предметам совместного ведения, внесенные в Государственную Думу, должно было бы приводить к снятию законопроекта с рассмотрения на любой стадии законодательного процесса, а в случае вступления закона в силу — к приостановлению действия оспариваемых субъектами Российской Федерации положений таких законов на период судебного разбирательства в Конституционном Суде Российской Федерации, если субъект Российской Федерации не мог выразить свою позицию на предварительных стадиях его принятия в Федеральном Собрании Российской Федерации из-за несоблюдения соответствующих согласительных процедур. В то же время субъекты Российской Федерации, получившие в соответствии со статьей 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ возможность участвовать в процедурах согласования решений по предметам совместного ведения, но таким правом не воспользовавшиеся, должны бы быть законодательно ограничены в праве на оспаривание указанных решений. Введение вышеперечисленных двусторонних санкций за несоблюдение процедур согласования позволит оптимизировать согласительные процедуры на стадии выработки решений по предметам совместного ведения, а также не только значительно улучшить качество и повысить эффективность нормативных актов, но и избежать возможных конфликтов при их применении благодаря легитимизации согласованных решений для заинтересованных сторон и широкой общественности.

§ 3. Деятельность Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей) в 2005 году

Среди системных проектов, осуществляемых под эгидой Совета Федерации, особое место принадлежит Совету по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее — Совет законодателей).

Влияние Совета законодателей и на политические процессы, и на законодательную деятельность — неоспоримо. Представляется, что по истечении 3 лет его деятельности можно подвести некоторые итоги и осмыслить перспективы развития этого уникального парламентского института.

Совет законодателей, безусловно, состоялся; и как консолидирующая палаты Федерального Собрания с региональными законодателями форма диалога, и как площадка по обмену законодательным опытом между регионами, и как форум личного общения региональных законодателей с главой государства — Президентом Российской Федерации.

Комитеты и комиссии Совета Федерации постепенно накапливают опыт работы с комиссиями Совета законодателей. Постепенно оформляется система в деятельности Совета законодателей. Планы работы Совета законодателей органично сопрягаются с программной деятельностью Совета Федерации.

Совет законодателей принимает активное участие в масштабных проектах Совета Федерации. Совет законодателей работал над первым докладом Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации", принимал участие в подготовке второго. Уже стало традицией участие представителей Совета законодателей в Петербургском экономическом форуме, ежегодной конференции "Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики", других мероприятиях общепалатного уровня.

В 2005 году было проведено 3 заседания Совета законодателей, одно совещание с руководителями законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и 8 заседаний президиума.

На заседаниях Совета законодателей были обсуждены следующие вопросы: "О ходе реформы местного самоуправления в Российской Федерации и первоочередных задачах по ее законодательному обеспечению" (13 апреля 2005 года);

"О задачах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год и о мерах по повышению роли региональных парламентов" (28 июня 2005 года);

"О законодательном обеспечении финансово-бюджетных прав муниципальных образований при формировании федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации" (25 октября 2005 года).

На заседаниях президиума Совета законодателей было рассмотрено 14 вопросов, в том числе:

"О практике работы и проблемах функционирования в федеральных округах парламентских ассоциаций и координационных советов, повышения их роли в федеральном законотворческом процессе", "О неотложных мерах федеральных и региональных органов государственной власти Российской Федерации по обеспечению социальной защиты населения" (25 января 2005 года);

"О взаимодействии федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в работе по реализации Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (23 марта 2005 года);

"Об итогах встречи Президента Российской Федерации В.В. Путина с членами Правительства Российской Федерации, руководством Федерального Собрания Российской Федерации и членами президиума Государственного совета Российской Федерации по вопросам государственной политики по существенному повышению качества жизни граждан России" (20 сентября 2005 года);

"О государственном регулировании цен на основные виды энергетических ресурсов" (25 октября 2005 года);

"О проекте Концепции совершенствования системы социального страхования" (22 ноября 2005 года).

13 апреля 2005 года заседание Совета законодателей проводилось в Кремле с участием Президента Российской Федерации В.В. Путина. Практически во всех заседаниях Совета законодателей и его президиума принимали участие и выступали с сообщениями полномочные представители Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в Совете Федерации. Традиционным стало участие в этих мероприятиях депутатов Государственной Думы, представителей Правительства Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, а также Счетной палаты Российской Федерации и др.

В 2005 году в деятельности Совета законодателей появились некоторые новые аспекты. Так, для участия в заседании Совета законодателей, которое проходило в апреле в Кремле, были приглашены руководители исполнительных органов государственной власти некоторых субъектов Российской Федерации, а также руководители органов местного самоуправления ряда муниципальных образований. На заседании состоялся обмен накопленным опытом практической работы по реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В продолжение темы местного самоуправления в октябре на Совете законодателей был рассмотрен вопрос "О законодательном обеспечении финансово-бюджетных прав муниципальных образований при формировании федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации", который нашел широкий отклик и у исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В работе Совета законодателей и его президиума стало уделяться больше внимания вопросам прохождения в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации законодательных инициатив, выдвинутых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, в мае на заседании президиума Совета законодателей была заслушана информация председателя Законодательного Собрания Краснодарского края В.А. Бекетова "О законодательной инициативе Законодательного Собрания Краснодарского края по внесению проекта федерального закона "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и часть вторую Бюджетного кодекса Российской Федерации". Президиум Совета законодателей рекомендовал законодательным органам государственной власти субъектов Российской Федерации шире использовать свое право законодательной инициативы.

Необходимо отметить и такой вопрос, как учет мнения Совета законодателей по проектам федеральных законов в федеральных органах государственной власти. Есть примеры того, когда рекомендации Совета законодателей были приняты во внимание при работе над проектами федеральных законов. Это относится, например, к проекту Лесного кодекса или к закону, который устанавливал новый порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Кроме того, в свете Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2005 года, в котором Президент подтвердил политический курс на усиление роли парламентских институтов, сложившаяся деятельность Совета законодателей может и должна получить импульсы к дальнейшему развитию. Это тем более актуально, что в Европе также наблюдается тенденция повышения авторитета парламентов и парламентских институтов.

Совет законодателей может обрести более четкие контуры, его решения могут получить новое звучание, его заседания могут стать событием в политической и правовой жизни России.

Представляется, что некоторые акценты сотрудничества с Советом законодателей можно расставить уже сегодня, что, возможно, позволит повысить эффективность в деятельности Совета законодателей.

Во-первых, можно предложить поддержать публично-представительский статус Совета законодателей. Этого можно достигнуть, например, рассматривая день проведения заседания Совета законодателей как "День Совета законодателей в Совете Федерации". При этом необходимо максимально освободить этот день от иных мероприятий Совета Федерации. При широком анонсировании в СМИ подобного дня Совета законодателей можно надеяться, что общественный резонанс заседаний Совета законодателей существенно повысится.

В организации дня Совета законодателей в Совете Федерации возможны также новации. Можно предложить существенно насытить программу дня Совета законодателей, включив в нее следующие примерные мероприятия:

- пленарное заседание;
- предметная работа по комитетам (комиссиям);
- встречи с представителями федеральных и региональных СМИ;
- обсуждение нового в мировой и европейской парламентской практике;
- тематические дискуссии в рамках традиционных "круглых столов" или иных форм общения (о статусе и роли региональных парламентов, о консолидации законодательных инициатив субъектов Российской Федерации, о мониторинге законодательства; о стратегическом планировании региональной законодательной деятельности и пр.).

В течение всего дня Совета законодателей можно предложить организовать постоянно действующие "консультационные пункты" по вопросам политики и права с приглашением (по предварительным заявкам) ведущих политологов, юристов, представителей органов власти, парламентских специалистов.

Вероятно, реализация этих предложений вызовет необходимость создания в Совете Федерации "Зала регионов", о котором неоднократно уже говорилось, и потребует проработки механизмов обеспечения деятельности Совета законодателей подразделениями Аппарата Совета Федерации.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Необходимость включения в доклад главы о состоянии законодательства субъектов Российской Федерации осознавалась редакционным советом по подготовке доклада и Советом Федерации еще в 2004 году, при подготовке первого доклада, поскольку без такого анализа доклад перестает соответствовать своему наименованию "О состоянии законодательства в Российской Федерации" и становится докладом о состоянии федерального законодательства. Настойчивое желание увидеть такую главу в докладе высказали более половины субъектов Российской Федерации, направивших свои отзывы и замечания на первый доклад, а также предложения ко второму докладу.

Однако решить задачу освещения даже отдельных отраслей регионального законодательства невозможно без той общероссийской системы мониторинга, над которой Совет Федерации совместно с органами конституционного партнерства и инициативными субъектами Российской Федерации работает уже в течение 3 лет.

Региональное законодательство сильно неоднородно. Не все органы власти субъектов Российской Федерации относятся к работе по моделированию регионального законодательства как к требующей системного подхода. В понимании многих гораздо более важным является сосредоточение всех ресурсов на решении текущих проблем — привлечении финансовых средств в регион, получении средств из федеральных фондов и пр. То есть приоритет работы исполнительной власти сохраняется. Остается не для всех очевидным, что система регионального законодательства — это дополнительный ресурс стратегического развития. Если законодательство продуманное, оно не требует частых изменений, оно стабилизирует экономику региона, оно создает условия для планирования стратегии социально-экономического развития территории.

Пока же до сих пор в законодательстве субъектов Российской Федерации системность не всегда выдерживается. Как следствие — весьма широкая вариативность законодательных решений, фрагментарность или избыточность правового регулирования. Поэтому адекватная фиксация состояния регионального законодательства остается крайне сложной задачей.

Ключевой задачей доклада Совета Федерации является разрешение вопроса о соответствии законодательства основным направлениям внутренней и внешней политики государства. Между тем, по информации, предоставленной субъектами Российской Федерации по запросу Совета Федерации, только около 20 субъектов Российской Федерации корректируют свою деятельность после оглашения посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Таким образом, полноценный анализ законодательства субъектов Российской Федерации по этому критерию на сегодняшний день вряд ли возможен. Вместе с тем потенциал субъектов Российской Федерации очень высок, и в качестве демонстрации потенциальных возможностей субъектов Российской Федерации в работе по оценке отраслевого законодательства в настоящей главе нашли отражение материалы, представленные лишь отдельными субъектами Российской Федерации по проблемам, обозначенным ими наиболее актуальными.

Представляется, что в случае признания этого опыта удачным можно будет рассчитывать на более глубокую работу в этом направлении, которая может быть проведена под эгидой соответствующих комиссий Совета законодателей в рамках подготовки доклада Совета Федерации 2006 года.

§ 1. Законодательное регулирование вопросов организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации⁷⁴

Эффективность государственности в условиях федеративного устройства России в немалой мере зависит от того, насколько качественно организована система государственной власти в субъектах Российской Федерации. Конституция России 1993 года наделила органы власти субъектов Российской Федерации законодательными полномочиями и правом самостоятельно устанавливать собственную систему органов государственной власти в соответствии с основами кон-

⁷⁴ В данном параграфе и в ряде параграфов, расположенных ниже, делается попытка продемонстрировать практически в "чистом виде" позиции региональных законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, откликнувшихся на предложения о сотрудничестве в подготовке настоящего доклада.

ституционного строя Российской Федерации и федеральным законом об общих принципах организации государственной власти. В качестве ориентира для реализации власти в регионах на конституционном уровне был также закреплен принцип самостоятельного осуществления субъектами Российской Федерации своих полномочий вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Принятый впоследствии Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" определил федеральные требования к системе государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Указанный закон содержит не только общие положения, формулирующие принципы деятельности и систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Одновременно в нем получили подробную регламентацию порядок формирования и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их компетенция, организационно-правовые формы взаимоотношений между законодательной и исполнительной ветвями власти на региональном уровне. В итоге содержание данного закона составляют не только нормы, определяемые ранее в конституциях, уставах субъектов Российской Федерации, но и те, которые закреплялись на региональном подзаконном уровне, — в регламентах органов государственной власти субъектов Российской Федерации (например, требования к кворуму), положениях о статусе органов исполнительной власти (администрации) субъектов Российской Федерации и т.п. Таким образом, данный закон по своему содержанию оказался законом о системе государственной власти в субъектах Федерации, в немалой мере включившим в себя положения, которые до сих пор составляли предмет конституций (уставов) и других нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Несмотря на довольно подробную регламентацию системы государственной власти субъектов Российской Федерации и пройденную законодателем длинную историю усовершенствования этого закона на стадиях его принятия и одобрения, он неоднократно подвергался в дальнейшем изменениям в сторону его еще большей детализации и конкретизации. В период с 1999 по декабрь 2005 года в него были 10 раз внесены поправки (федеральными законами от 29 июля 2000 года, 8 февраля 2001 года, 7 мая, 24 июля, 11 декабря 2002 года, 4 июля 2003 года, 19 июня, 11, 29 декабря 2004 года, 21 июля 2005 года). Данные поправки содержали существенные дополнения, регулирующие компетенцию их органов государственной власти, разграничение прав с Федерацией; уточняющие и усиливающие ответственность, систему разделения власти внутри субъекта Российской Федерации.

Среди наиболее важных нововведений следует отметить поправки, направленные на решение следующих задач:

- обеспечение конституционной ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- повышение роли партий в формировании органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- совершенствование системы разграничения предметов ведения и полномочий;

- корректировка системы исполнительной власти в рамках задач, обозначенных административной реформой.

Если оценивать в целом сегодня роль Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации" в регулировании системы государственной власти в субъектах Российской Федерации, то можно констатировать серьезную централизацию и унификацию нормативной основы организации регионального уровня власти. Неоднократное изменение федерального законодательства и расширение федеральных стандартов поставили субъекты Российской Федерации в затруднительное положение. Последние пять лет им приходилось постоянно заниматься приведением собственного законодательства в соответствии с федеральным. Отсутствие стабильности в федеральных законодательных положениях, определяющих систему государственной власти в субъектах Российской Федерации, негативно сказалось на качестве и эффективности ее функционирования.

Практика закрепления в субъектах Российской Федерации системы государственной власти, основанная на Конституции Российской Федерации 1993 года и Федеральном законе от 6 октяб-

ря 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации" обнаружена серьезное противоречие между централизацией федерального регулирования и стремлением субъектов Российской Федерации к разнообразию, обусловленному территориальными особенностями. Конституция Российской Федерации предоставила субъектам Федерации довольно значительные полномочия по регулированию собственной системы государственной власти, и потому до принятия данного закона и последующих поправок в него субъекты Российской Федерации демонстрировали широкое разнообразие в определении собственной системы государственной власти. С появлением федеральных стандартов в этой сфере пределы усмотрения субъектов Российской Федерации оказались значительно суженными. Централизация регулирования на федеральном уровне не увязывается, однако, с тем "разбросом", который наблюдается в правовом закреплении системы государственной власти в субъектах Федерации. В сложившихся условиях одной из ключевых задач современного этапа является определение критериев: в какой мере допустимо установление единых стандартов и как обеспечить многообразие регулирования в субъектах Российской Федерации, основанного на реальном учете собственной специфики и территориальных потребностей и не выходящего за пределы того, что должно определяться на федеральном уровне.

Если оценивать в целом уровень нормативного регулирования системы государственной власти в субъектах Федерации, то можно обнаружить позитивный процесс своевременного правового обеспечения субъектами собственной системы организации и деятельности органов власти. Необходимо отметить, что практически все субъекты Российской Федерации закрепляют статутное состояние государственных органов в их конституциях и уставах. При этом в регионах наблюдается различие подходов в том, что должно определяться на уровне конституции (устава) субъекта Российской Федерации, а что является предметом обычного закона или иного нормативного правового акта.

В одних субъектах Федерации закрепление системы государственной власти в их конституциях (уставах) имеет общий характер, при этом многие из них фактически лишь повторяют нормы, предусмотренные федеральным законодательством. В основных законах других субъектов Российской Федерации содержатся статьи с развернутым содержанием полномочий данных органов, они подробно устанавливают процедуры их взаимоотношений, основания ответственности перед населением.

Наряду с конституциями (уставами) субъекты Российской Федерации принимают законы, определяющие те или иные вопросы организации и деятельности государственной власти в регионах. Анализ сложившейся практики также свидетельствует о разнообразии подходов. В некоторых субъектах Российской Федерации принимаются единые законы, определяющие систему органов государственной власти субъектов. К примеру, в Ставропольском крае действует Закон Ставропольского края от 31 июля 1996 года № 15-кз (в ред. от 22 июля 2004 года) "О системе органов государственной власти Ставропольского края", определяющий систему органов власти края как совокупность внутренне согласованных взаимосвязанных образований, организационно объединенных в единое целое. Большинство субъектов Российской Федерации идет по пути принятия законов в отношении каждой ветви или органа государственной власти. В частности, в Саратовской области имеется несколько самостоятельных по содержанию законов, регулирующих государственную власть субъекта. К ним относятся Закон Саратовской области от 29 марта 2001 года № 13-ЗСО "О Саратовской областной Думе" (в ред. от 4 ноября 2003 года), Закон Саратовской области от 31 октября 2000 года "О Губернаторе Саратовской области" № 65-ЗСО (в ред. от 4 ноября 2003 года) и Закон Саратовской области от 5 сентября 1996 года (в ред. от 4 ноября 2003 года) "О Правительстве Саратовской области". Названные нормативные правовые акты довольно подробно определяют статусное состояние государственной власти субъекта.

Иногда субъекты Российской Федерации ограничиваются законодательным регулированием исполнительных органов власти. Так, в Кабардино-Балкарской Республике принят Закон Кабардино-Балкарской Республики от 5 июля 2005 года № 40-РЗ "О системе исполнительных органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики", закрепляющий соответственно принципы организации и деятельности лишь исполнительной власти Республики. Закон, регулирующий деятельность законодательной власти Республики, отсутствует. В этом просматривается некоторая аналогия с федеральной властью, так как в Российской Федерации имеется Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ "О Правительстве Россий-

ской Федерации" и отсутствует аналогичный по форме закон "О Федеральном Собрании Российской Федерации".

Одной из особенностей регулирования исполнительной власти в некоторых субъектах Российской Федерации является компактное перечисление лишь структуры исполнительной власти без определения полномочий структурных подразделений. Иное регулирование отдается на усмотрение самой исполнительной власти в ее подзаконных актах. Так, Закон Оренбургской области от 16 ноября 2005 года № 2706/470-III-ОЗ "О системе исполнительных органов государственной власти Оренбургской области" закрепляет лишь структуру исполнительных органов. В Читинской области Закон Читинской области от 19 мая 2004 года № 551-ЗЧО "О структуре исполнительных органов государственной власти Читинской области" также определяет лишь структуру исполнительных органов власти, устанавливая, что государственные органы исполнительной власти Читинской области действуют на правах юридического лица. Распространенное в субъектах Российской Федерации признание исполнительной власти и ее подразделений юридическими лицами не может быть оценено однозначно, если иметь в виду положения статьи 48 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которым юридическими лицами признаются организации, имеющие в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечающие по своим обязательствам этим имуществом.

В некоторых субъектах Российской Федерации имеются законы, раскрывающие полномочия органов государственной власти субъекта в какой-нибудь одной из сфер. Так, в Смоленской области был принят Закон Смоленской области от 15 июля 2005 года № 76-з "О разграничении полномочий органов государственной власти Смоленской области в сфере регулирования отношений недропользования на территории Смоленской области".

Анализ содержания вышеупомянутых и иных законов субъектов Российской Федерации обнаруживает, что в регулировании системы государственной власти в регионах существует целый ряд проблем. К числу наиболее распространенных относятся:

- отсутствие ясного понимания у субъектов Российской Федерации объема и пределов их самостоятельности в определении собственной системы государственной власти;

- недостаточно четкое разграничение полномочий между органами законодательной и исполнительной власти;

- наличие в законодательных актах лишь некоторых субъектов Российской Федерации мер ответственности органов государственной власти перед населением;

- присутствие во многих законах и иных нормативных правовых актах излишнего количества отсылочных норм к действующему федеральному законодательству.

Наличие обозначенных проблем обусловило выделение Президентом Российской Федерации в его Послании Федеральному Собранию 2005 года в качестве одной из первоочередных задач создание эффективной правовой и политической систем. Ее осуществление должно найти надлежащий отклик в регионах. При этом стоит отметить, что, как и раньше, усилия в этом направлении федеральных и региональных законодателей должны быть связаны с юридическим обеспечением разграничения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В настоящее время в правовой системе Российской Федерации отсутствуют федеральные законы, устанавливающие организационно-правовые формы разрешения конфликтов между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления. Кроме того, остаются неурегулированными вопросы, связанные с гарантиями обеспечения авторитета федеральной власти и федерального права, а также ответственности федеральных органов государственной власти за нарушение конституционно установленных прав субъектов Федерации, в том числе в сфере регулирования региональной системы государственной власти.

На устранение названных пробелов и создание условий для реального развития федеративных отношений в России направлена в том числе проводимая в стране административная реформа.

Основные задачи административной реформы состоят в укреплении так называемой вертикали власти, де бюрократизации и соответственном упрощении и сокращении структуры и аппарата исполнительной власти; четком разграничении функций и полномочий между структурными подразделениями исполнительной власти. Проведение административной реформы в России обусловило необходимость внесения поправок в федеральное законодательство и законодатель-

ство субъектов Российской Федерации. Узвзка новой структуры федеральной исполнительной власти со структурой исполнительной власти субъектов Российской Федерации должна осуществляться на основе своевременного обновления правовой базы в регионах. Перспективным в этой связи видится совершенствование законодательства в направлении создания отлаженного механизма взаимодействия федеральных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в процессе реформирования их систем государственной власти. Кроме того, важное значение имеет следование следующему принципу: в федеративном государстве только законом может быть обеспечена эффективная деятельность органов публичной власти всех уровней путем четкого закрепления их полномочий.

В настоящее время федеральная и региональная системы государственной власти все еще находятся на стадии реформирования. Но если законодательство, регулирующее федеральный уровень государственной власти, является относительно стабильным, то законодательство об организации государственной власти в субъектах Федерации по-прежнему подвижно и изменчиво.

Резюмируя изложенное, важно заметить следующее. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в той или иной степени регламентировал полномочия различных органов государственной власти. Однако в сложившейся системе централизованного правового регулирования субъекты Российской Федерации испытывают затруднения в реальном использовании их конституционного права на самостоятельное установление собственной системы государственной власти. Между тем органы местного самоуправления наиболее приближены к населению и призваны по своей сущности в первую очередь выражать и защищать интересы граждан. Следовательно, их деятельность должна быть основана, во-первых, на большей диспозитивности в регулировании системы государственной власти субъектов Российской Федерации и, во-вторых, на детальной регламентации законодательством субъектов Российской Федерации вопросов, обеспечивающих адаптацию федеральных стандартов к региональной специфике. Важное значение имеют в этом отношении мониторинг и распространение позитивного опыта субъектов Российской Федерации.

§ 2. Законодательство о выборах и референдумах

В настоящее время в Российской Федерации продолжается реформа избирательного законодательства. За последние несколько лет были приняты новые и/или обновлены ключевые избирательные федеральные законы: от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (в редакции от 21 июля 2005 года) (далее — Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ); от 10 января 2003 года № 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" (в редакции от 21 июля 2005 года); от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". Избирательная реформа затронула не только федеральный уровень, она нашла свое выражение и в субъектах Российской Федерации.

Одно из наиболее значимых направлений реформирования связано с повышением роли партий в формировании органов государственной власти субъектов Федерации. С этой целью Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ (пункт 5 статьи 80) и соответственно Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 107-ФЗ "О внесении дополнения и изменений в статью 4 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" был введен смешанный принцип формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Было установлено правило, согласно которому не менее 50% депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации — не менее 50% депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями или избирательными блоками в соответствии с законодательством о выборах.

По поводу целесообразности применения смешанной, то есть мажоритарно-пропорциональной избирательной системы в субъектах Российской Федерации существуют диаметрально противоположные точки зрения. Вместе с тем нельзя не отметить, что введение нового порядка избрания депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъек-

тов Российской Федерации не встретило первоначально массового одобрения со стороны региональной политической элиты. Демократизм и эффективность этих нововведений вызвали сомнения и у многих представителей отечественной и зарубежной юридической науки.

Норма об обязательном применении пропорциональной системы при формировании законодательных органов власти субъектов Российской Федерации выражает стремление федерального законодателя стимулировать формирование крупных и немногочисленных политических партий. Однако практическое применение идеи пропорциональных выборов в субъектах Российской Федерации вскрыло множество проблем. Одна из них — конституционно-правовая — заключается в том, что федеральный закон устанавливает субъектам Российской Федерации конкретный порядок формирования их органов государственной власти.

Жесткое определение способа формирования законодательных (представительных) органов государственной власти ограничивает возможности регионального законодателя по регулированию процедуры выборов с учетом местной специфики. Наиболее сложно воплотить федеральную норму в субъектах Российской Федерации с малой численностью избирателей. К примеру, в Агинском Бурятском автономном округе насчитывается всего около 44 тысяч избирателей. В своем постановлении от 25 декабря 2002 года № 167/1419-3 Центральная избирательная комиссия Российской Федерации внесла рекомендацию о том, чтобы количество депутатских мандатов, распределяемых только по пропорциональной системе, составляло не менее 20. Агинская Бурятская окружная Дума состоит из 18 депутатов (до недавнего времени было 15 депутатов). Увеличивать еще более депутатский корпус в столь небольшом субъекте Федерации нецелесообразно и обременительно для бюджета. Исходя из соображений, что применение смешанной системы апробировано в России, к тому же у каждой из избирательных систем есть свои достоинства и недостатки, в данном субъекте Российской Федерации было решено: 9 мандатов распределяются по мажоритарной избирательной системе, а остальные 9 — по пропорциональной. Но даже в случае применения в этом и подобном ему субъектах Российской Федерации не смешанной, а пропорциональной системы в чистом виде сложно соблюсти сам принцип пропорциональности. Применение пропорциональной избирательной формулы предполагает определенную последовательность математических действий по распределению мандатов между списками: определение избирательной квоты, использование системы наибольших остатков или наивысшей средней. Благодаря совершению этих математических операций должно достигаться пропорциональное распределение мандатов. Чем меньше число мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, тем больше вероятность возникновения ситуации, когда списки кандидатов получают равное количество мандатов в региональном парламенте, в то время как количество проголосовавших за них избирателей различается кратно. На практике такие случаи уже имели место. Так, по результатам выборов депутатов Калининградской областной Думы, проходивших 5 ноября 2002 года⁷⁵, все избирательные объединения, избирательные блоки, допущенные к распределению депутатских мандатов, получили равное представительство (по 1 мандату), хотя доля голосов избирателей, поданных за эти списки, колебалась от 11,29 до 16,34%. В результате нарушается принцип равного избирательного права, а усилия федерального центра по сокращению числа политических партий и повышению роли доминирующих партий в регионах сводятся на нет.

Другая проблема введения смешанной избирательной системы в субъектах Российской Федерации — организационно-правовая. Субъекты Федерации были обязаны привести свое избирательное законодательство в соответствие с федеральным до 14 июля 2003 года. Задача, поставленная перед региональными законодателями, оказалась трудновыполнимой. В результате на 1 января 2004 года лишь 59 субъектов Федерации привели свое законодательство в соответствие с требованиями Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Из них 56 ввели выборы с использованием закрытых списков, и лишь в трех субъектах — Приморском крае, Калужской и Магаданской областях — были использованы различные варианты открытых списков.

⁷⁵ Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 29 декабря 2002 года № 167/1419-3 "О методических рекомендациях по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации".

На основании сложившейся практики в Методических рекомендациях Центральной избирательной комиссии Российской Федерации было отмечено, что, проведение в субъектах Российской Федерации выборов по пропорциональной избирательной системе с закрытыми списками повлекло высокий процент протестного голосования. Так, на выборах депутатов Калининградской областной Думы, проходивших 5 ноября 2002 года с использованием системы закрытых списков, относительное большинство избирателей, голосовавших по общерегиональному избирательному округу (20,59 %), проголосовало против всех списков кандидатов, а за список, получивший наибольшее число голосов избирателей, проголосовало 16,34%. Высоким оказалось число голосов, поданных против всех списков кандидатов, и на выборах депутатов Псковского областного Собрания депутатов, проходивших 31 марта 2002 года (17,29 %).

В случае использования открытых списков избиратель отдает два голоса, один — за партию, второй — за лично ему наиболее симпатичного кандидата в списке партии. При пропорциональной системе это выглядит как наиболее демократический вариант выборов и потому более интересный избирателю. На основании этого для выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации по пропорциональной системе Центральная избирательная комиссия Российской Федерации рекомендовала применять систему открытых списков. Вместе с тем отказ субъектов Российской Федерации от открытых списков имел на то свои причины. При использовании на выборах системы открытых партийных списков, когда избиратель дополнительно распределяет кандидатов по местам в соответствии со своими симпатиями (места в закрытых списках распределяет партия), существенно усложняется процесс подсчета голосов. Открытые списки намного сложнее обрабатывать, при подсчете голосов возможны ошибки, которые могут привести к серьезным последствиям. В то же время в большинстве регионов пока не могут быть использованы имеющиеся системы электронного подсчета голосов при голосовании по открытым спискам. Кроме того, эта система довольно необычна для российского избирателя и требует соответствующей разъяснительной работы и подготовки. Бюллетени с персональным голосованием по кандидатам партийного списка получаются довольно большими, и человек может легко запутаться. Таким образом, в целом к введению такой системы в масштабах страны Россия пока не готова.

Серьезная проблема, обусловленная введением новой системы выборов в субъектах Российской Федерации, — отсутствие политико-правовой среды для действия принципа пропорциональности. Изначальная неразвитость партийных систем в субъектах Российской Федерации создала целый ряд специфических проблем применения пропорциональной системы. Новая избирательная система стала вводиться в тех условиях, когда многие российские партии не имеют структурных подразделений на местах, из-за чего затруднено формирование региональных партийных групп и фактически складывается система одной-двух партий.

В нынешнем ее виде пропорциональная система ослабляет связь депутатов со своими избирателями в регионах. Из-за неразвитости демократических традиций в обществе и в самих партиях существует много возможностей для манипуляций при составлении списков со стороны партийных функционеров.

Уже в самом начале использования субъектами Российской Федерации смешанной системы выборов обнаружилась проблема ограничения в региональном законодательстве доступа партий к выборам, то есть установление для партий высокого порога прохождения в законодательный орган субъекта Федерации (к примеру, 7% — в Татарстане и 10% — в Калмыкии и в городе Москве). Этот порог даже превышает тот, что установлен для выборов в Государственную Думу (7% барьер). Слишком высокий барьер создает опасность монополизма крупных партий, так как голосующие за небольшие партии избиратели при высоком барьере теряют интерес к выборам, к участию в них.

Другое существенное направление реформирования, коснувшееся субъектов Российской Федерации, связано с изменением порядка легитимизации власти у глав субъектов Российской Федерации. Как известно, до 11 декабря 2004 года высшие должностные лица субъектов Российской Федерации избирались непосредственно населением путем прямых выборов на основе мажоритарной системы. С 11 декабря 2004 года путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Рос-

сийской Федерации", а также в связи с принятием Указа 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" высшие должностные лица субъектов Федерации стали наделяться полномочиями по представлению Президента Российской Федерации законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В развитие новой системы, усиливающей роль партий, был принят Федеральный закон от 31 декабря 2005 года.

Законопроект о выдвижении кандидатуры высшего должностного лица (главы исполнительной власти) субъекта Российской Федерации партиями, победившими на региональных выборах, был внесен в российский парламент Президентом Российской Федерации В.В. Путиным. Впервые эта идея была представлена им в ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2005 года.

Таким образом, в настоящее время прямые выборы населением в субъектах Российской Федерации теперь осуществляются только в отношении депутатов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и в органы местного самоуправления. В ближайшее время субъектам Российской Федерации предстоит обновить свое избирательное законодательство в соответствии с федеральными законами.

В связи с интенсивным обновлением федерального избирательного законодательства, определяющего избирательные стандарты и процедуры для субъектов Российской Федерации, в регионах в последнее десятилетие наблюдается процесс непрерывного обновления собственной законодательной базы. При этом зачастую федеральный центр предлагает на выбор несколько вариантов урегулирования того или иного аспекта избирательной системы. Как известно, теперь право отменять или сохранять графу "против всех" федеральный законодатель оставил за субъектами Российской Федерации. Как показала практика, в этом вопросе субъекты Российской Федерации идут разными путями. Примером неприменения графы "против всех" является город Москва, где Избирательный кодекс города Москвы от 6 июля 2005 года № 38 предусматривает отказ от такой графы. В этой связи на прошедших 4 декабря 2005 года выборах в Московскую городскую Думу графа "против всех" отсутствовала в избирательных бюллетенях. В то же время графа "против всех" сохранилась в Избирательном кодексе Амурской области от 8 июля 2003 года, в Избирательном кодексе Белгородской области от 1 апреля 2005 года. Нельзя не заметить, что позиция о необходимости присутствия данной графы пока доминирует в регионах. Это не случайно, так как отметка "против всех" показывает отношение граждан к кандидатам, и потому многие считают, что ее исключение будет ущемлять избирательные права граждан.

Анализ регионального избирательного законодательства свидетельствует о широком использовании субъектами Российской Федерации такой правовой формы, как избирательный кодекс. Такие кодексы приняты в городе Москве, в Республике Башкортостан, в Амурской, Белгородской, Владимирской, Воронежской, Свердловской, Тверской, Тюменской, Читинской областях, в Алтайском, Приморском и Хабаровском краях. Эти законы преимущественно датируются последними годами: 2003—2005 годы. Как правило, избирательный кодекс того или иного субъекта Российской Федерации регулирует отношения, связанные с назначением, подготовкой и проведением выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в органы местного самоуправления. В некоторых субъектах Российской Федерации помимо выборов избирательный кодекс определяет порядок подготовки и проведения референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума, регионального народного опроса (плебисцита), местного народного опроса, отзыва депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления (например, "Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц" от 8 июля 2003 года № 35-3С (в редакции от 15 апреля 2005 года).

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, изучив и признав успешным опыт Свердловской области по кодификации избирательного законодательства и применению избирательного кодекса, в своем постановлении в то же время отмечает: "не следует рассматривать кодификацию избирательного законодательства как ближайшую и обязательную задачу для

всех субъектов Российской Федерации"⁷⁶. Вместе с тем думается, что тенденция закрепления избирательного законодательства в единых избирательных кодексах субъектов Российской Федерации будет продолжаться. Главным плюсом здесь является упрощение в пользовании избирательным законом, отсутствие необходимости использования нескольких правовых актов, что, в свою очередь, не только упрощает проведение избирательных кампаний, но и процесс обновления избирательного законодательства, приведения его в соответствие с федеральными избирательными стандартами.

§ 3. Законодательство в сфере миграционной политики⁷⁷

Право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, занимая важнейшее место в конституционном статусе личности, является одним из показателей развития демократии в обществе. Оно предусмотрено международными документами (статья 13 Всеобщей декларации прав человека, статья 12 Международного пакта о гражданских и политических правах), закреплено Конституцией Российской Федерации (статья 27). Однако это право, как и любое иное, не может быть абсолютным: его осуществление не должно нарушать права и свободы других лиц (часть третья статьи 17 Конституции Российской Федерации).

Федеральным законодательством установлены определенные ограничения, условия и порядок миграции иностранных граждан, лиц без гражданства, беженцев и переселенцев на территории Российской Федерации. Передвижение граждан Российской Федерации на территории Российской Федерации, выбор ими места пребывания и жительства объявлены свободными с возможностью ограничения этого права федеральным законом в пограничной полосе, закрытых военных городках и закрытых административно-территориальных образованиях, зонах экологического бедствия, на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение, а также установлены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности вследствие инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей (статья 8 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5243-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации").

Однако в некоторых регионах страны, в первую очередь в Южном федеральном округе, мощные миграционные потоки оказывают серьезное давление на социально-культурную инфраструктуру, приводят к дополнительным бюджетным расходам, создают условия для обострения национальных отношений. Так, в Ставропольском крае стихийная миграция буквально захлестнула многие населенные пункты, ее показатели в несколько раз превышают средние по стране. На край приходится до 10 % миграционного прироста России ежегодно при том, что здесь проживает всего 1,8 % российского населения. Перегружены больницы, поликлиники, школы, не хватает благоустроенного жилья и рабочих мест. Происходит массовая скупка недвижимости, коренное население покидает обжитые места.

Особую озабоченность вызывает неконтролируемая миграция на территорию Кавказских Минеральных Вод, которые являются достоянием всего многонационального народа России. Опрос жителей Кисловодска, проведенный Ставропольским центром мониторинга права при Государственной Думе Ставропольского края, позволил сделать репрезентативный срез общественного мнения по этим вопросам. 65,2% опрошенных отрицательно относятся к переселению в Кавказские Минеральные Воды граждан Российской Федерации из других регионов страны. 87,6% респондентов считают необходимым ограничить миграцию в этот курортный регион, при этом 27,2% предлагают установить квоты для переселения в Кавказские Минеральные Воды, 37,3% — ограничить сделки с недвижимостью, 32,6% — разрешить переселение только лицам, имеющих родственников в Кавказских Минеральных Водах.

В условиях приграничного с Чеченской Республикой положения Ставропольского края отсутствие действенного контроля за миграцией способствует проникновению оружия, наркотиков, создает благоприятные условия для совершения террористических актов. Возникает угроза общественной безопасности Ставропольского края.

⁷⁶ Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 апреля 1998 года № 144/1027-11 "О практике применения Избирательного кодекса Свердловской области при подготовке и проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Свердловской области".

⁷⁷ Настоящий параграф представлен Государственной Думой Ставропольского края.

В итоге реализация конституционного права переселенцев на свободный выбор места жительства нарушает конституционные права проживающих на этой территории, в частности, право на труд, жилище, охрану здоровья и медицинскую помощь, образование, благоприятную окружающую среду и в конечном счете право на жизнь. По этой причине в ряде субъектов Российской Федерации складывается острое социальное противоречие между конституционными правами переселенцев и конституционными правами жителей этих регионов. Данное противоречие составляет серьезную государственную проблему, требующую безотлагательного решения.

Попытки региональных властей на своем уровне решить указанную проблему, как правило, заключаются в тех или иных ограничениях прав переселенцев и приводят в конечном счете к нарушению конституционных норм.

Анализ региональной практики, проведенный в Специальном докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации "О конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации" от 15 сентября 2000 года показывает, что в 11 субъектах Российской Федерации действуют нормативные правовые акты, усложняющие регистрацию, устанавливающие не предусмотренные федеральным законодательством дополнительные ограничения и меры административной ответственности. Наиболее решительные меры по ограничению миграции приняты субъектами, расположенными в Южном федеральном округе (Республика Адыгея, Кабардино-Балкарская Республика, Краснодарский и Ставропольский края). Наглядным примером является законодательная практика Ставропольского края.

Государственная Дума Ставропольского края в 1994 году приняла Временное положение о пребывании и определении на постоянное место жительства в Ставропольском крае, которое ограничило миграционные потоки в Кавказские Минеральные Воды и ряд других населенных пунктов, установило квоты на проживание в этих местах и меры ответственности, вплоть до выдворения за пределы края. Два года работы значительно улучшили миграционную ситуацию. Однако Конституционный Суд Российской Федерации посчитал, что нормы Временного положения противоречат Конституции (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 года № 9-П). Обеспечив защиту прав и свобод переселенцев, Конституционный Суд Российской Федерации не предпринял никаких действий по защите нарушенных миграцией прав и свобод 3 миллионов жителей Ставропольского края. Вместе с тем по Конституции все равно перед законом и судом (часть первая статьи 19).

Губернатор и Государственная Дума Ставропольского края в 1997 году внесли проект Федерального закона "О дополнительных мерах по обеспечению общественной безопасности в Ставропольском крае", который разрешал вводить в крае дополнительные меры, включающие ограничение въезда в Ставрополье и свободы передвижения по его территории, усиление охраны важнейших объектов жизнедеятельности населения. В условиях режима военных действий с Чечней это было необходимо и оправданно. После двухлетней работы "урезанный" проект федерального закона был принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации. Однако 30 декабря 1999 года, за день до сложения своих полномочий, Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин отклонил принятый закон, мотивируя тем, что "федеральный закон утратил свою актуальность". В итоге федеральный закон был снят с дальнейшего рассмотрения в Федеральном Собрании Российской Федерации.

В этой ситуации был принят Закон Ставропольского края от 24 июня 2002 года № 27-кз "О мерах по пресечению незаконной миграции в Ставропольском крае" (с изменениями от 18 апреля 2003 года, 17 мая 2004 года, 4 марта 2005 года), который опротестован прокуратурой Ставропольского края и прошел четыре судебных процесса, вплоть до Верховного Суда Российской Федерации. В результате его позитивное содержание оказалось выхолощенным.

Назрела насущная необходимость в федеральном регулировании миграционных потоков, определении особого порядка регулирования в ряде регионов, испытывающих мощное давление стихийной, зачастую незаконной миграции. К их числу можно отнести Москву как столицу России, южные и дальневосточные регионы страны. Целесообразна подготовка федерального закона "О миграционной политике в Российской Федерации", внесение изменений и дополнений в Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", предоставление субъектам Российской Федерации права регулирования стихийной миграции.

Данная проблема является острой не для всех регионов нашей страны. Имеются территории, в которых отмечается нехватка рабочей силы и необходимы дополнительные, в том числе и рекламные, акции для направления миграционных потоков в эти регионы. Наряду с разработкой и реализацией подобной ширококомасштабной государственной миграционной политики представляется крайне необходимым помимо федерального законодательного регулирования, на уровне договоров Федерации с рядом субъектов, в которых отмечается чрезмерный пресс незаконной миграции, закрепить некоторые принципы ее регулирования, осуществить легитимизацию региональных норм на федеральном уровне, в федеральном источнике конституционного права.

§ 4. Законодательное регулирование межбюджетных трансфертов⁷⁸

Архангельская область является сложносоставным субъектом Российской Федерации, имеющим в своем составе Ненецкий автономный округ. Отношения между ними строятся на основе договоров, заключаемых на протяжении ряда лет. Следует отметить, что Ненецкий автономный округ относится к числу тех автономных округов, которые по уровню своего развития выступают как субъекты Российской Федерации в решении общероссийских и региональных программ, то есть способны и участвуют в совместном ведении с Российской Федерацией — самостоятельно, без помощи области решают свои уставные задачи и заинтересованы в сохранении в полном объеме своего конституционно-правового статуса. По сравнению с январем-февралем 2004 года реальные доходы населения в нем в январе-феврале 2005 года увеличились на 18 %. Причиной такого подъема является тот факт, что в течение последних лет Ненецкий автономный округ приобрел значение важного энергетического региона, что связано с открытием на территории округа значительных запасов углеводородного сырья.

На 2006 год между органами государственной власти Архангельской области и органами государственной власти Ненецкого автономного округа был заключен Договор № 03-20/98 от 5 июля 2005 года и подписано Дополнительное соглашение к нему.

Дополнительным соглашением к Договору между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа № 03-20/98 от 5 июля 2005 года была дополнена статья 2 Договора пунктом 7 следующего содержания:

"Стороны договорились о том, что межбюджетные трансферты из федерального бюджета рассчитываются для Архангельской области и Ненецкого автономного округа отдельно и, соответственно, отдельно зачисляются в бюджет Архангельской области и бюджет Ненецкого автономного округа в порядке, установленном законодательством Российской Федерации".

Несмотря на наличие Договора между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа и Дополнительного соглашения к нему, на 2006 год Министерство финансов Российской Федерации при расчетах средств финансовой помощи объединило исходные данные по области и округу, и расчет дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации был произведен в целом для консолидированного бюджета области, включая автономный округ. В результате размер дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации для Архангельской области сократился на 817,5 млн. рублей, или на 24 % по сравнению с 2005 годом.

Такая правовая неопределенность возникла из-за неоднозначного толкования различными правоприменителями пункта 9 статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Пунктом 9 статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено:

"Дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации для краев, областей, в состав которых входят автономные округа, рассчитываются для консолидированного бюджета края, области, включая бюджеты автономных округов, и зачисляются в бюджет края, области, если иное не установлено договором и (или) соглашением между органами государственной власти края, области и органами государственной власти автономного округа".

Указанная норма допускает неоднозначное толкование и, следовательно, возможно ее произвольное применение. Так, в первом случае значение союза "и" может носить разделительный характер. Это будет означать, что дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации для краев, областей, в состав которых входят автономные округа, будут рассчитываться только для консолидированного бюджета края, области, включая бюджеты

⁷⁸ Настоящий параграф подготовлен и представлен Архангельским областным Собранием депутатов.

автономных округов. И, соответственно, если иное не будет установлено договором и (или) соглашением между органами государственной власти края, области и органами государственной власти автономного округа, то дотации будут зачисляться только в бюджет края, области.

Во втором случае, наличие союза "и" может носить соединительный характер. Это будет означать, что дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации для краев, областей, в состав которых входят автономные округа, будут рассчитываться для консолидированного бюджета края, области, включая бюджеты автономных округов, и зачисляться в бюджет края, области. И, соответственно, если в договоре и (или) соглашении между органами государственной власти края, области и органами государственной власти автономного округа будет установлен иной порядок расчета и зачисления дотаций, то расчет и зачисление дотаций должны будут производиться по-иному.

Возможно, что в результате допущенной неопределенности нормативного регулирования может быть искажена цель статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации, регулирующей порядок образования Фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Правильное применение данной нормы имеет существенное значение для региона.

Архангельское областное Собрание депутатов толкует названную норму Бюджетного кодекса Российской Федерации следующим образом.

Исходя из грамматического толкования нормы представляется, что союз "и" соединяет однородные сказуемые "рассчитываются", "зачисляются".

Соответственно, если иное не установлено договором и (или) соглашением между органами государственной власти края, области и органами государственной власти автономного округа, то все дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации для краев, областей, в состав которых входят автономные округа, рассчитываются для консолидированного бюджета края, области, включая бюджеты автономных округов, и зачисляются в бюджет края, области.

Такой порядок расчета дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации вступает в силу в соответствии с пунктом 4 статьи 2 Федерального закона от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений" (в ред. от 12 октября 2005 года № 129-ФЗ):

в отношении краев, областей и автономных округов, решение об объединении которых в новый субъект Российской Федерации принято референдумом, состоявшимся до 1 января 2006 года, — с 1 января 2009 года;

в отношении остальных краев, областей, в состав которых входят автономные округа, — с 1 января 2006 года.

Последнее положение относится и к отношениям Архангельской области и Ненецкого автономного округа.

В связи с этим представляется целесообразным внести в порядке законодательной инициативы проект федерального закона о внесении изменений в пункт 9 статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

§ 5. Особенности регулирования вопросов местного самоуправления⁷⁹

Конституция Российской Федерации (статья 12, глава 8) гарантирует право граждан на местное самоуправление.

Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (пункт "н" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации), по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

До 2003 года на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации существовала достаточно сформированная законодательная база в сфере организации преимущественно одноуровневой модели местного самоуправления (лишь в некоторых субъектах допускалось существование муниципальных образований различных уровней) с многочисленными схемами орга-

⁷⁹ Настоящий параграф подготовлен и представлен Самарской Губернской Думой.

низации муниципальной власти. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее — Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ) предусматривал обширный перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления. Однако проблемы реализации Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ и правоприменительная практика потребовали кардинального изменения правового регулирования в сфере местного самоуправления на всех уровнях публичной власти⁸⁰.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее — Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ) закрепил двухуровневую модель местного самоуправления в Российской Федерации. Данная концепция вызвала необходимость изменения существовавшей в Самарской области системы местного самоуправления, где исторически сложилась система осуществления местного самоуправления на уровне городов и сельских районов. Поэтому разработка законодательства Самарской области, направленного на реализацию положений данного Федерального закона, всегда занимала особое место, а в последнее время стала приоритетным направлением законотворческой деятельности Думы⁸¹.

I. Приведение законодательства Самарской области в соответствие с требованиями федерального законодательства

1. До 1 марта 2005 года в полном соответствии с требованиями федерального законодательства в Самарской области выполнено требование пункта 1 части 1 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, в соответствии с которым органы государственной власти Самарской области были обязаны установить границы муниципальных образований и наделить находящиеся на территории области муниципальные образования статусом городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений.

Так, Самарской Губернской Думой приняты:

Закон Самарской области от 28 декабря 2004 года № 189-ГД "О наделении статусом городского округа и муниципального района муниципальных образований в Самарской области";

10 законов Самарской области об установлении границ городских округов;

27 законов Самарской области об установлении границ муниципальных районов в Самарской области;

27 законов Самарской области об образовании городских и сельских поселений в пределах муниципальных районов Самарской области, наделении их соответствующим статусом и установлении их границ.

Если до последнего времени в Самарской области существовало 37 муниципальных образований, то теперь их количество увеличилось до 341, из них:

10 городских округов;

27 муниципальных районов;

304 поселения, в том числе 12 городских и 292 сельских.

При этом границы каждого из муниципальных образований были установлены в виде подробного картографического описания, составленного в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства.

В настоящее время близка к завершению работа по составлению графических карт каждого из муниципальных образований на территории Самарской области, на завершение которой частью 3 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ срок установлен до 1 января 2007 года.

2. В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ приняты законы Самарской области от 5 марта 2005 года № 82-ГД "Об установлении наименования, срока полномочий и даты выборов глав вновь образованных муниципальных образований в Самарской области" и от 5 марта 2005 года № 81-ГД "Об установлении численности, наименования представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований в Самарской области, сроков их полномочий и даты их выборов". В соответствии с ука-

⁸⁰ Из предложения и.о. главы администрации Архангельской области В.А. Войкова от 25 октября 2005 года № 06-01/637.

⁸¹ Анализ состояния областного законодательства и предложения по его совершенствованию представлены в предложениях к докладу Самарской Губернской Думы № 1-02/3324 от 22 ноября 2005 года и и.о. губернатора Самарской области С.А. Сычева № 1-56/1356 от 28 октября 2005 года.

занными законами на территории Самарской области 9 октября 2005 года были проведены выборы органов и должностных лиц вновь образованных муниципальных образований, а 4 декабря — повторные выборы в тех муниципалитетах, где выборы были признаны несостоявшимися.

В целях реализации требования статьи 34 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, обязавшей органы государственной власти субъектов Российской Федерации определить наименования органов и должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований на территории Самарской области, был принят Закон Самарской области от 30 июня 2005 года № 132-ГД "Об установлении наименований органов и должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований на территории Самарской области".

В Самарской области избраны следующие варианты структуры органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях:

главы вновь образованных муниципальных образований — городских поселений, а также сельского поселения Кинель-Черкассы, избранные населением соответствующих муниципальных образований, являются руководителями администраций указанных муниципальных образований;

главы вновь образованных муниципальных образований — сельских поселений (за исключением сельского поселения Кинель-Черкассы) независимо от порядка избрания являются одновременно председателями представительных органов местного самоуправления и руководителями администраций соответствующих муниципальных образований.

Главы вновь образованных муниципальных образований с численностью населения менее 1000 человек избираются из числа депутатов представительных органов указанных муниципальных образований. Главы вновь образованных муниципальных образований с численностью населения более 1000 человек были избраны населением указанных муниципальных образований.

На сегодняшний день по результатам выборов сформированы все 304 представительных органа городских и сельских поселений. В них избрано 2895 депутатов собраний представителей поселений первого созыва. Также избраны 302 главы поселения из 304.

В 58 поселениях с численностью жителей менее 1000 человек глава поселения избран из состава депутатов собрания представителей.

Таким образом, по результатам выборов в 2005 году были сформированы представительные органы местного самоуправления и избраны главы городских и сельских поселений на территории Самарской области.

3. Органами государственной власти Самарской области организована работа по реализации требования, установленного пунктом 4 части 1 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, предписывающего организовать безвозмездную передачу в муниципальную собственность находящегося в собственности Самарской области имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения, которая должна быть осуществлена до 1 января 2006 года.

4. В целях приведения в соответствие с требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ законодательства Самарской области о проведении выборов и референдумов приняты:

Закон Самарской области от 5 марта 2005 года № 80-ГД "О внесении изменений в Закон Самарской области "О выборах депутатов представительного органа муниципального образования";

Закон Самарской области от 11 марта 2005 года № 93-ГД "О внесении изменений в Закон Самарской области "О выборах главы муниципального образования, другого выборного должностного лица местного самоуправления";

Закон Самарской области от 11 марта 2005 года № 89-ГД "О внесении изменений в Закон Самарской области "О местном референдуме в Самарской области".

5. В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относится правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в порядке и в случаях, установленных федеральным законом.

Исходя из данного подхода областной законодатель ограничил свою законотворческую деятельность лишь указанным кругом вопросов. При этом действующие законы Самарской области в области местного самоуправления по вопросам, которые Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ не относит к компетенции субъекта Федерации, должны утратить свою силу с 1 января 2006 года.

Поэтому в соответствии с планом законотворческой деятельности Самарской Губернской Думы в сроки, предусмотренные Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, принимаются областные законы о признании утратившими силу ряда законов Самарской области, регулирующих вопросы местного самоуправления в Самарской области, в том числе и основополагающего Закона Самарской области от 26 января 1996 года № 1-ГД "О местном самоуправлении в Самарской области".

Признаны утратившими силу законы Самарской области: от 6 марта 1996 года № 5-ГД "О порядке регистрации уставов муниципальных образований в Самарской области", от 20 февраля 2001 года № 8-ГД "О правовых актах органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления", от 22 февраля 2001 года № 11-ГД "О собраниях (конференциях) граждан по месту жительства в Самарской области", а также ряд законов, определяющих правовой статус выборных должностных лиц местного самоуправления, законов о порядке образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований в Самарской области.

6. Наиболее важной является работа Самарской Губернской Думы по реформированию межбюджетных отношений в Самарской области.

13 декабря 2005 года Самарской Губернской Думой принят Закон Самарской области "О внесении изменений в Закон Самарской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области" (реквизитов пока нет), направленный на приведение норм о бюджетном регулировании в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений".

В указанном областном законе содержится раздел, посвященный межбюджетным отношениям. В данном разделе закреплены правила, регулирующие нормативы отчислений от налогов, зачисляемых в местные бюджеты, порядок образования фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), регионального фонда финансовой поддержки поселений и регионального фонда компенсаций, фонда муниципального развития, фонда софинансирования социальных расходов, фонда реформирования муниципальных финансов, а также порядок и условия предоставления средств указанных фондов. В Законе Самарской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области" также содержатся нормы, посвященные порядку предоставления бюджетных кредитов местным бюджетам и порядку выделения субвенций из местных бюджетов в областной бюджет. Отдельные положения регулируют порядок образования районных фондов финансовой поддержки поселений, порядок и условия предоставления средств указанных фондов. Важно отметить, что в переходных положениях Закона Самарской области определено, что нормы, касающиеся обязанности муниципальных образований перечислять в областной бюджет "отрицательные трансферты", вступают в силу с 1 января 2008 года.

7. В соответствии с Федеральным законом от 12 октября 2005 года № 129-ФЗ "О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Федеральный закон "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений" и в статью 7 Федерального закона "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах" дата вступления в силу Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ перенесена с 1 января 2006 года на 1 января 2009 года. Вместе с тем в соответствии с данным федеральным законом до 1 января 2009 года законом субъекта Российской Федерации определяется порядок решения вопросов местного значения вновь образованных муниципальных образований (поселений).

28 ноября 2005 года принят Закон Самарской области* "О порядке решения вопросов местного значения поселений на территории Самарской области в 2006 году". Данным законом все вопросы местного значения поселений разделены на две части:

первая часть включает в себя вопросы, которые в настоящее время реализуются в полном объеме органами местного самоуправления муниципальных районов, и при их передаче органам местного самоуправления поселений существует риск неэффективного их решения;

вторая часть включает в себя вопросы, решение которых можно передать в полном объеме органам местного самоуправления поселений без значительного риска их невыполнения.

Указанное разделение вопросов местного значения поселений позволит осуществить плавную в соответствии с готовностью органов местного самоуправления поселений передачу вопросов местного значения на уровень поселений.

Федеральным законом от 12 октября 2005 года № 129-ФЗ определено, что в случае если законом субъекта Российской Федерации предусмотрено решение вопросов местного значения во вновь образованных поселениях органами местного самоуправления муниципального района, то налоговые доходы поселений зачисляются в бюджет муниципального района.

Централизация налоговых доходов приведет к тому, что большая часть доходов бюджетов поселений будет формироваться за счет дотаций, перечисляемых из областного бюджета через бюджет муниципального района (районного фонда финансовой поддержки поселений). Порядок распределения этих дотаций между бюджетами поселений предусмотрен Законом Самарской области от 30 июля 2001 года № 57-ГД "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области".

Более того, в соответствии с действующим федеральным законодательством решением представительного органа муниципального района, не имеющего ограниченного срока действия, могут быть определены для зачисления в бюджеты поселений единые для всех поселений нормативы отчислений от налогов, поступающих в бюджет муниципального района. Кроме того, в бюджеты поселения вне зависимости от решений органов местного самоуправления муниципальных районов зачисляются неналоговые доходы, установленные действующим законодательством.

Таким образом, к 1 января 2006 года законодательство Самарской области будет полностью приведено в соответствие с требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

II. Проблемы и перспективы законодательного регулирования

Следующей важной формой работы Самарской Губернской Думы является комплексный анализ федерального законодательства о местном самоуправлении, в том числе и через призму его применения. Данный анализ позволил выявить ряд проблем, которые не могут быть разрешены на уровне субъекта Российской Федерации. Наиболее актуальными из них являются следующие:

1. Проблема бюджетной и налоговой обеспеченности муниципальных образований.

Бюджетным кодексом Российской Федерации предусмотрены источники формирования доходной части местных бюджетов, в том числе в виде отчислений от ряда федеральных налогов и сборов. Субъекты Российской Федерации обязаны формировать в своем бюджете несколько фондов, направленных на оказание финансовой помощи муниципальным образованиям. Кроме того, субъекты Российской Федерации вправе своими законами устанавливать нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством в бюджет субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем представляется очевидным, что соответствующих источников доходов местных бюджетов муниципальных образований будет явно недостаточно, тем более что к вопросам местного значения отнесены затратные вопросы. Более того, процесс разграничения компетенции между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями не завершен, в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации поступает много законодательных инициатив о расширении перечня вопросов местного значения.

С учетом изложенного представляется целесообразным пересмотреть источники формирования доходной части местных бюджетов.

2. Проблема перераспределения муниципальной собственности.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ муниципальные образования в срок до 1 января 2009 года обязаны вывести из муниципальной собственности имущество, которое не может быть использовано ими для непосредственного решения вопросов местного значения.

Согласно статьям 41, 42, 43 и 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации видами доходов местных бюджетов являются доходы от использования и продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности.

Однако Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ фактически лишил муниципальные образования возможности воспользоваться предоставленным правом на получение вы-

шеназванных неналоговых доходов, что, в свою очередь, негативно скажется на формировании ими доходов местных бюджетов.

Такой подход не соотносится с положениями федерального законодательства, определяющими, что доходы от использования муниципального имущества являются разновидностью неналоговых доходов местных бюджетов.

Таким образом, необходимо расширить перечень имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований⁸². В связи с этим нужно внести соответствующие изменения в статьи 50 и 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

В настоящее время Самарской Губернской Думой подготовлена и внесена в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законодательная инициатива, в которой предлагается внести изменения в статью 50 и часть 5 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

3. Проблема определения порядка перераспределения имущества между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

В соответствии с пунктом 2 части 7 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ Правительство Российской Федерации должно было до 1 января 2005 года утвердить порядок перераспределения имущества между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями, а также порядок разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами в соответствии с установленным федеральным законом разграничением.

До сих пор соответствующие нормативные правовые акты не приняты. Вместо них применяются положения части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, определяющие лишь общие требования к порядку перераспределения имущества между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями. Однако эти положения не регулируют вопросы перераспределения имущества между муниципальными районами и поселениями.

Поскольку у органов государственной власти субъектов Российской Федерации отсутствуют полномочия по регулированию порядка перераспределения имущества между поселениями и муниципальными районами, необходимо скорейшее принятие соответствующего нормативного правового акта на федеральном уровне.

4. Проблема взимания государственной пошлины в связи с перераспределением имущества между уровнями публичной власти.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны осуществлять перераспределение имущества в соответствии с требованиями федеральных законов. Но вместе с тем в действующем законодательстве не предусмотрены положения об освобождении от уплаты государственной пошлины за регистрацию учредительных документов при передаче имущества в муниципальную или государственную собственность при реализации положений федерального законодательства.

С учетом изложенного представляется необходимым внести соответствующие изменения в статью 333.35 Налогового кодекса Российской Федерации.

5. Проблемы регулирования муниципальной службы.

До сих пор не внесены изменения и дополнения в Федеральный закон от 8 января 1998 года № 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" в развитие положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. В связи с этим можно выделить следующие проблемы, выявленные в правоприменительной практике⁸³:

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ допускает наличие в муниципальных образованиях должности главы местной администрации, назначаемого по результатам конкурса. Однако в Федеральном законе от 8 января 1998 года № 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" данная категория должностей не предусмотрена.

⁸² Предложение Государственной Думы Ярославской области от 8 ноября 2005 года № 01-02/1106.

⁸³ Предложения Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея от 9 декабря 2005 года № 897; и.о. губернатора Астраханской области К.А. Маркелова от 27 октября 2005 года № 01-01-7600; администрации Главы Республики Коми и Правительства Республики Коми от 25 октября 2005 года № 03-26/3844; губернатора Владимирской области Н.В. Виноградова от 13 октября 2005 года № 5540-01/02-05; правительства Хабаровского края от 13 октября 2005 года № 4.1.2.7-8305.

В законодательстве отсутствует четкое определение того, является ли глава местной администрации, назначаемый по результатам конкурса, муниципальным служащим либо это должностное лицо местного самоуправления, обладающее особым правовым статусом.

Кроме того, на федеральном уровне до сих пор не обеспечена взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы в части единства ограничений и обязательств при прохождении государственной гражданской службы и муниципальной службы, требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих, соотносимости основных условий оплаты труда и социальных гарантий государственных гражданских и муниципальных служащих.

III. Основные выводы

Таким образом, существуют проблемы реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, которые требуют решения на федеральном уровне:

в связи с предполагаемой недостаточностью источников формирования доходной части местных бюджетов муниципальных образований, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации для решения в значительной степени затратных вопросов местного значения, перечень которых может быть расширен, представляется целесообразным пересмотреть в Бюджетном кодексе Российской Федерации источники формирования доходной части местных бюджетов;

в связи с тем, что статьи 50 и пункт 4 части 8 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ фактически не допускают наличия после 1 января 2009 года в муниципальной собственности имущества, которое может быть использовано исключительно для получения неналоговых доходов местных бюджетов, так как такое имущество не может быть отнесено ни к одной из категорий, предусмотренных статьей 50 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, необходимо расширить перечень имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований путем внесения соответствующих изменений в статьи 50 и 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ;

поскольку у органов государственной власти субъектов Российской Федерации отсутствуют полномочия по регулированию порядка перераспределения имущества между поселениями и муниципальными районами, необходимо скорейшее принятие Правительством Российской Федерации нормативного правового акта, утверждающего порядок разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, городскими округами и поселениями;

так как в действующем законодательстве не предусмотрены положения об освобождении от уплаты государственной пошлины за регистрацию учредительных документов при передаче имущества в муниципальную или государственную собственность при реализации положений федерального законодательства, представляется необходимым внести соответствующие изменения в статью 333.35 Налогового кодекса Российской Федерации.

Также требуется приведение Федерального закона от 8 января 1998 года № 8-ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" в соответствие с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

ЧАСТЬ ЧЕТВЕРТАЯ

**РЕЗУЛЬТАТЫ И ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Глава 1

**ОСНОВНЫЕ ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**§ 1. Реализация целей и задач законодательного обеспечения
государственной политики в 2005 году**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации российский парламент основное внимание в своей работе уделил вопросам законодательной деятельности, увязывая ее со стратегическими направлениями посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2004 и 2005 годов.

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 2005 года на сто шестьдесят седьмом заседании Совета Федерации, акцентировал внимание на напряженном ритме работы палаты в 2005 году.

Положительную оценку законодательной деятельности российского парламента в 2005 году дал Президент Российской Федерации В.В. Путин.

В 2005 году в Государственную Думу было внесено всеми субъектами права законодательной инициативы 1259 законопроектов.

Принято (одобрено) Государственной Думой 236 федеральных законов (4 закона принимались повторно после согласительных комиссий и специальной комиссии), из них федеральных конституционных законов — 7, федеральных законов по вопросам ратификации международных договоров — 40.

Сводные данные об итогах законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации в 2005 году представлены в таблице 5⁸⁴.

⁸⁴ В число принятых федеральных законов включены те из них, которые приняты Государственной Думой в 2005 году в окончательной редакции.

**Сводные данные об итогах законодательной деятельности
Федерального Собрания Российской Федерации в 2005 году⁸⁵**

Основные показатели законодательной деятельности	Кол. принятых законов	В % к числу принятых законов
Принято федеральных законов и федеральных конституционных законов	236	100,00%
в том числе:		
о внесении изменений в действующие законы	164	69,49%
вновь принятые федеральные законы	68	28,81%
о признании утратившими силу федеральных законов и отдельных положений федеральных законов	3	1,27%
о признании утратившими силу федеральных законов и отдельных положений федеральных законов и о внесении изменений в федеральные законы	1	0,42%
федеральные законы, вносящие изменения в два и более законодательных актов	50	21,19%
федеральные конституционные законы	7	2,97%
федеральные законы о ратификации международных договоров	40	16,95%
федеральные законы, изменяющие кодексы Российской Федерации	71	30,08%
федеральные законы об установлении и исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов	11	4,66%
федеральные законы, проекты которых внесены одним субъектом права законодательной инициативы	165	69,92%
в том числе:		
Правительство Российской Федерации	84	35,59%
Президент Российской Федерации	35	14,83%
Депутат Государственной Думы	22	9,32%
Законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации	19	8,05%
Член Совета Федерации	3	1,27%
Совет Федерации	1	0,42%
Высший Арбитражный Суд Российской Федерации	1	0,42%
федеральные законы, проекты которых внесены двумя и более субъектами права законодательной инициативы	71	30,08%
в том числе:		
Депутаты Государственной Думы	59	25,00%
Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации	3	1,27%

⁸⁵ Анализ законодательной деятельности субъектов права законодательной инициативы, представленный в настоящем параграфе, подготовлен с использованием информационных ресурсов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Основные показатели законодательной деятельности	Кол. принятых законов	В % к числу принятых законов
Законодательный орган субъекта Российской Федерации и член Совета Федерации	3	1,27%
Депутат Государственной Думы и член Совета Федерации	2	0,85%
Члены Совета Федерации	1	0,42%
Члены Совета Федерации и депутат Государственной Думы	1	0,42%
Законодательный орган субъекта Российской Федерации и депутаты Государственной Думы	1	0,42%
Законодательные органы субъектов Российской Федерации	1	0,42%
Законы, которые отклонялись Советом Федерации в течение 2005 года	6	2,54%
в том числе:		
приняты повторно Государственной Думой в 2005 году	2	0,85%
сняты с рассмотрения Государственной Думой в 2005 году	2	0,85%
находились на рассмотрении Государственной Думы в 2005 году (примечание: оба закона приняты повторно в 2006 году)	2	
Законы, отклоненные Президентом Российской Федерации и находящиеся на рассмотрении Государственной Думы (по состоянию на 1.01.2006 года)	4	
Распределение федеральных законов по годам внесения их в качестве законопроектов в Государственную Думу:		
2005 год	146	61,86%
2004 год	68	28,81%
2003 год	10	4,24%
1995—2002 годы	12	5,08%

По формальным признакам все принятые федеральные законы и федеральные конституционные законы (далее — законы) можно разделить на вновь принятые законы (далее — 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 группу законы о ратификации международных договоров (далее — законы о ратификации), а также законы об установлении и исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов (далее — бюджетные законы).

Всего в 2005 году было принято 68 новых законов (28,81% от числа принятых), в том числе 40 законов о ратификации (16,95%), 11 бюджетных законов (4,66%), а также 165 законов о внесении изменений в действующие законы (69,92%).

Таким образом, более чем 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 в себя законы, изменяющие отдельные положения действующих норм (например, в части изменения наименования органа государственной власти или наименования города), и законы, радикально изменяющие регулирование сразу нескольких сфер социально-экономических отношений. В числе таких законов, вносящих изменения в два и более законодательных актов, носящих зачастую межотраслевой характер, — 50 (21,19% от числа принятых законов).

Важнейшим направлением деятельности Федерального Собрания Российской Федерации в 2005 году явилось формирование правового пространства, направленного на обеспечение административной, экономической, социальной реформ, защиту конституционных прав граждан, развитие институтов демократии, федеративных отношений, что соответствует установкам, содержащимся в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2005 года.

В связи с этим приоритет в законодательном процессе был отдан законопроектам, вносимым Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. Из 236 законов, принятых в 2005 году, 119 (50,42%) внесены именно этими субъектами права законодательной инициативы.

В 2005 году принято 35 законов, проекты которых внесены Президентом Российской Федерации. Большинство из них направлено на регулирование правоотношений в сфере государственного строительства, дальнейшую интеграцию в мировое правовое пространство. Изменяют действующие законодательные акты 15 законов, 6 из них вносят изменения в федеральные конституционные законы, в том числе:

Федеральный конституционный закон от 7 марта 2005 года № 1-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Государственном флаге Российской Федерации" и Федеральный конституционный закон "О чрезвычайном положении" в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления в сфере защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации" (в части уточнения наименования органов пограничной службы);

Федеральный конституционный закон от 5 апреля 2005 года № 2-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" (по вопросу предельного возраста пребывания в должности судьи);

Федеральный конституционный закон от 5 апреля 2005 года № 3-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" (по вопросу предельного возраста пребывания в должности судьи);

Федеральный конституционный закон от 30 июня 2005 года № 5-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа" (в части изменения порядка наделения полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) Пермского края);

Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 года № 6-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа";

Федеральный конституционный закон от 31 октября 2005 года № 7-ФКЗ "О внесении изменений в статьи 10 и 11 Федерального конституционного закона "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации".

Среди других федеральных законов, вносящих изменения в акты действующего законодательства, направленных на развитие политической системы, защиту прав и свобод граждан, можно назвать следующие федеральные законы:

Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 202-ФЗ "О внесении изменений в статью 18 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "О политических партиях" (в части повышения роли партий в формировании органов государственной власти субъектов Российской Федерации);

Федеральный закон от 3 января 2006 года № 5-ФЗ "О внесении изменения в статью 14 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации" (о продлении до 1 января 2008 года срока, в течение которого с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке могут обращаться бывшие граждане СССР, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, зарегистрированные по месту жительства в Рос-

сийской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 года либо получившие разрешение на временное проживание в Российской Федерации, и о распространении действия указанной нормы на бывших граждан СССР, получивших вид на жительство в Российской Федерации после 1 июля 2002 года)⁸⁶;

Федеральный закон от 15 июля 2005 года № 85-ФЗ "О внесении изменений в статью 44 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации";

Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации".

Среди 20 новых законов, принятых по инициативе Президента Российской Федерации, 15 — законы о ратификации, 1 — федеральный конституционный закон, а также следующие федеральные законы:

Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации";

Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации";

Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации";

Федеральный закон от 5 декабря 2005 года № 154-ФЗ "О государственной службе российского казачества".

В 2005 году на рассмотрении Государственной Думы находилось 24 законопроекта Совета Федерации. По состоянию на 1 января 2006 года принят один Федеральный закон от 18 июля 2005 года № 92-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об образовании"; 18 законопроектов продолжают находиться на рассмотрении, 5 — сняты с рассмотрения по различным основаниям, из них: отклонен при рассмотрении в первом чтении — 1, отозваны субъектом права законодательной инициативы — 2, возвращен субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы — 1.

В 2005 году Советом Федерации внесено в Государственную Думу в порядке реализации права законодательной инициативы 12 законопроектов. Из них 11 законопроектов направлены на изменение действующего законодательства:

"О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации" (регистрационный № 153564-4);

"О внесении изменения в статью 66 Земельного кодекса Российской Федерации" (№ 161765-4);

"О внесении изменений в статьи 10 и 15 Федерального закона "Об оружии" (№ 195256-4);

"О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (№ 198176-4);

"О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" (№ 217130-4);

"О внесении изменений в Федеральный закон "О Счетной палате Российской Федерации" (№ 217136-4);

"О внесении изменений в Федеральный закон "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об увеличении базовой части трудовой пенсии лицам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" (№ 229471-4);

"О внесении изменения в статью 115 Семейного кодекса Российской Федерации" (№ 239953-4);

"О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" (№ 248769-4);

"О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам бюджетного и налогового регулирования" (№ 239947-4);

"О внесении изменений в статью 16 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" и в статью 11 Закона Российской Федерации "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" (№ 251889-4).

⁸⁶ Федеральный закон от 3.01.2006 года № 5-ФЗ принят Государственной Думой в окончательной редакции 21.12.2005 года, поэтому он отнесен к числу принятых в 2005 году.

Самостоятельный предмет правового регулирования имеет один законопроект — "О дорожных фондах в Российской Федерации" (№ 234917-4).

В 2005 году завершена процедура рассмотрения 69 законопроектов, внесенных в Государственную Думу членами Совета Федерации в порядке законодательной инициативы в 1997—2005 годах, из них:

13 приняты Государственной Думой в окончательной редакции и стали федеральными законами;

8 отклонены при рассмотрении в первом чтении;

1 снят с рассмотрения во втором чтении;

28 сняты с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы;

18 возвращены субъекту права законодательной инициативы в связи с несоблюдением требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы (по всем законопроектам отсутствовало заключение Правительства Российской Федерации);

1 возвращен субъекту права законодательной инициативы в связи с внесением изменений в отдельные положения закона, которые утратили силу.

Все 13 принятых в 2005 году федеральных законов, проекты которых были внесены членами Совета Федерации, вносят изменения в действующие законы, в том числе 6 — в кодексы Российской Федерации (3 — в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, 2 — в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, 1 — в Уголовно-исполнительный кодекс). 7 других законов направлены на регулирование правоотношений в различных сферах, среди них:

Федеральный закон от 31 марта 2005 года № 26-ФЗ "О внесении изменения в статью 5 Федерального закона "О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации" (по вопросу уточнения формулировки пункта 4 статьи 5);

Федеральный закон от 9 мая 2005 года № 42-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (по вопросам приведения закона о статусе в соответствие с действующим законодательством и совершенствования деятельности члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы);

Федеральный закон от 18 июля 2005 года № 87-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" и Федеральный закон "О землеустройстве" (в части упрощения порядка оформления прав на земли сельскохозяйственного назначения, а также упрощения порядка владения, пользования и распоряжения такими землями);

Федеральный закон от 4 ноября 2005 года № 138-ФЗ "О внесении изменения в статью 12 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" (в части уточнения порядка представления отчета о деятельности Генеральной прокуратуры Российской Федерации Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации);

Федеральный закон от 16 ноября 2005 года № 145-ФЗ "О внесении изменения в статью 2 Федерального закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" (в части расширения перечня субъектов, на которых распространяется действие Федерального закона);

Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 194-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг", Федеральный закон "Об акционерных обществах" и Федеральный закон "О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг" (в части создания правовых условий для осуществления первоначального публичного размещения акций и ценных бумаг, конвертируемых в акции);

Федеральный закон от 30 декабря 2005 года № 208-ФЗ "О внесении изменения в статью 81 Федерального закона "Об акционерных обществах" (в части расширения перечня сделок, которые не являются заинтересованными сделками);

Распределение по годам внесения в Государственную Думу законопроектов членами Совета Федерации и ставших федеральными законами в 2005 году: 2003 год — 2, 2004 год — 5, 2005 год — 6.

Членами Совета Федерации в 2005 году было внесено в Государственную Думу 67 законопроектов, 64 из них вносят изменения в действующее законодательство. Так, например:

"О внесении изменения в статью 11 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" (в части порядка приема в аспирантуру) (регистрационный № 143773-4);

"О внесении изменения в статью 51 Закона Российской Федерации "Об образовании" (в части дополнения статьи 51 положением, предусматривающим осуществление мониторинга состояния здоровья обучающихся и воспитанников в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации) (№ 175016-4);

"О внесении изменений в статью 112 Трудового кодекса Российской Федерации (о нерабочих праздничных днях) (№ 161037-4);

"О внесении изменения в статью 85 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (о порядке наделения статусом городского округа в районах Крайнего Севера) (№ 190017-4);

"О внесении изменения в статью 20 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" (по вопросу определения круга лиц граждан, имеющих право передать принадлежащие им жилые помещения в государственную или муниципальную собственность) (№ 160931-4);

"О внесении изменения в Закон Российской Федерации "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" (по вопросу полномочий учреждений и органов уголовно-исполнительной системы в сфере осуществления оперативно-розыскной деятельности) (№ 164300-4).

Наибольшее число законопроектов в 2005 году было внесено в Государственную Думу депутатами — 553, или 43,92% от числа законопроектов, внесенных всеми субъектами права законодательной инициативы. 88 законопроектов депутатов Государственной Думы, внесенных в разные годы, стали в 2005 году федеральными законами, или 37,29% от числа федеральных законов, принятых в 2005 году, из них: федеральных законов о внесении изменений в действующие законы — 84 (в том числе 5 законов, одновременно признающих утратившими силу положения отдельных законодательных актов), новых федеральных законов — 2, федеральных законов о признании утратившими силу законодательных актов (положений законодательных актов) — 2.

В числе федеральных законов, принятых Государственной Думой в 2005 году, проекты которых были внесены депутатами, 1 федеральный конституционный закон (Федеральный конституционный закон от 1 июля 2005 года № 4-ФКЗ "О внесении дополнения в статью 7 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации", 21 федеральный закон о внесении изменений в кодексы Российской Федерации, которыми 6 раз вносились изменения в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации, 4 — в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, 3 — в Бюджетный кодекс Российской Федерации, по одному разу вносились изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.

Двумя новыми федеральными законами, проекты которых вносили депутаты Государственной Думы, стали Федеральный закон от 21 марта 2005 года № 118-ФЗ "О средствах федерального бюджета, выделяемых Пенсионному фонду Российской Федерации на возмещение уплаты страховых взносов за период ухода за ребенком до достижения им возраста полутора лет и период прохождения военной службы по призыву" и Федеральный закон от 1 июня 2005 года № 53-ФЗ "О государственном языке Российской Федерации".

По инициативе депутатов Государственной Думы в 2005 году в некоторые федеральные законы было внесено по несколько изменений. Так, например, принято 8 федеральных законов о внесении изменений в Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе", 3 — о внесении изменений в Федеральный закон от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг", 3 — о внесении изменений в Федеральный закон от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих", дважды принимались законы, вносящие изменения в федеральные законы от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ "Об акционерных обществах", от 31 мая 1996 года "Об обороне", от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних", от 12 января 1995 года № 5-ФЗ "О ветеранах", от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей".

Основное внимание в законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации было уделено вопросам регулирования правоотношений в социально-экономической сфере. В структуре принятых в 2005 году законов — 84 (35,59%) были внесены Правительством Российской Федерации, из них: законов о внесении изменений в действующие законы — 41 (в том числе 7 законов, одновременно признающих утратившими силу положения отдельных законодательных актов), новых законов — 41 (в том числе 25 законов о ратификации), законов о признании утратившими силу законодательных актов (положений законодательных актов) — 2.

Принят ряд законов о совершенствовании налогового, бюджетного законодательства, таможенного регулирования. Правительство Российской Федерации явилось автором 24 из 71 закона, которыми внесены 40 из 95 изменений в текущие редакции кодексов Российской Федерации, в том числе в Налоговый кодекс Российской Федерации внесено 9 изменений, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — 6, Бюджетный кодекс Российской Федерации — 5, Гражданский кодекс Российской Федерации — 4, Уголовный кодекс Российской Федерации — 2, Водный кодекс Российской Федерации — 2, Градостроительный кодекс Российской Федерации — 2, Таможенный кодекс Российской Федерации — 2, Лесной кодекс Российской Федерации — 2, Земельный кодекс Российской Федерации — 1, Гражданский процессуальный кодекс — 1, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации — 1, Жилищный кодекс Российской Федерации — 1, Трудовой кодекс Российской Федерации — 1, Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации — 1.

В числе принятых в 2005 году по инициативе Правительства Российской Федерации новых законов можно отметить следующие:

Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд";

Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ "О государственной регистрации уставов муниципальных образований";

Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 108-ФЗ "О Всероссийской сельскохозяйственной переписи";

Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 114-ФЗ "О сборах за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (об определении реально выполнимых условий получения лицензий на производство и оборот этилового спирта, спиртосодержащей и алкогольной продукции, в том числе на право ее закупки по импорту)";

Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях";

Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ "Об особых экономических зонах в Российской Федерации";

Федеральный закон от 22 декабря 2005 года № 179-ФЗ "О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2006 год";

Федеральный закон от 22 декабря 2005 года № 180-ФЗ "Об отдельных вопросах исчисления и выплаты пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и размерах страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в 2006 году".

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 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ "О федеральном бюджете на 2006 год".

Законодательные органы субъектов Российской Федерации реализовали в 2005 году право законодательной инициативы принятием 24 федеральных законов⁸⁷.

В 2005 году Конституционный Суд Российской Федерации, как и во все предыдущие годы деятельности Федерального Собрания Российской Федерации, не воспользовался своим правом законодательной инициативы.

Также в 2005 году не было принято ни одного федерального закона по инициативе Верховного Суда Российской Федерации. В то же время по состоянию на 1 января 2006 года в Государст-

⁸⁷ Более подробная информация о деятельности законодательных органов субъектов Российской Федерации представлена в § 1 главы 1 части 3 настоящего доклада.

венной Думе находилось на рассмотрении 13 законопроектов Верховного Суда Российской Федерации, из них 2 законопроекта были внесены в 2005 году, в том числе:

"О внесении изменения в пункт 4 статьи 4 Федерального закона "О мировых судьях в Российской Федерации" (об изменении критерия расчета численности на судебном участке), регистрационный № 222076-4; (принят Государственной Думой в третьем чтении 10 февраля 2006 года);

"О внесении изменений в статью 1 Федерального закона "Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации" (о наименовании нового субъекта Российской Федерации — Пермского края), № 242788-4 (принят Государственной Думой в первом чтении 8 февраля 2006 года).

В начале 2006 года принят в третьем чтении еще один закон, проект которого был внесен Верховным Судом Российской Федерации: "О внесении изменения в статью 131 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" (по вопросу о порядке возмещения процессуальных издержек и размеров выплачиваемых сумм), № 376335-3 (принят Государственной Думой в третьем чтении 10 февраля 2006 года).

Начиная с 1994 года Верховным Судом Российской Федерации было внесено в Государственную Думу 64 законопроекта, в том числе: в 1994 году — 2, 1995 — 2, 1996 — 1, 1997 — 6, 1998 — 8, 1999 — 6, 2000 — 19, 2001 — 4, 2002 — 2, 2003 — 5, 2004 — 5, 2005 — 3.

Завершено рассмотрение 51 законопроекта, из них стали законами 18, в том числе в 1997 году — 4, в 1998 — 3, в 1999 — 2, в 2000 — 1, в 2002 — 3, в 2004 — 5.

По инициативе Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в 2005 году был принят один закон, а именно Федеральный закон от 31 марта 2005 года № 25-ФЗ "О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона "О внесении изменения в статью 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации" (по вопросам совершенствования надзорного производства и круга лиц, допускаемых к представительству в арбитражном процессе).

С 1994 по 2005 год Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации было внесено в Государственную Думу 16 законопроектов, в том числе в 1995 — 3, 1996 — 2, 1997 — 2, 1998 — 2, 2000 — 2, 2004 — 3.

Завершено рассмотрение 15 законопроектов, из них стали законами 10, в том числе в 1997 году — 5, 2001 — 2, 2002 — 2, 2005 — 1.

В 2005 году один законопроект, внесенный Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации совместно с Верховным Судом Российской Федерации в 2001 году, находился на рассмотрении Государственной Думы ("О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" (по вопросу повышения квалификации судей) № 156898-3).

В 2005 году продолжалась совместная целенаправленная работа всех ветвей государственной власти по законодательному обеспечению судебной реформы. Были приняты законы:

Федеральный конституционный закон от 5 апреля 2005 года № 2-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" (по вопросу предельного возраста пребывания в должности судьи);

Федеральный конституционный закон от 5 апреля 2005 года № 3-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" (по вопросу предельного возраста пребывания в должности судьи);

Федеральный закон от 14 февраля 2005 года № 2-ФЗ "О внесении изменений в статью 3 Федерального закона "О мировых судьях в Российской Федерации";

Федеральный закон от 31 марта 2005 года № 26-ФЗ "О внесении изменения в статью 5 Федерального закона "О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации";

Федеральный закон от 5 апреля 2005 года № 33-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", Федеральный закон "О мировых судьях в Российской Федерации", Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" и Федеральный закон "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации".

В 2005 году принято 40 федеральных законов о ратификации международных договоров, проекты которых внесли Президент Российской Федерации (15) и Правительство Российской Федерации (25), среди них:

Федеральный закон от 19 февраля 2005 года № 5-ФЗ "О ратификации Конвенции о привилегиях и иммунитетах Шанхайской организации сотрудничества";

Федеральный закон от 21 марта 2005 года № 23-ФЗ "О ратификации Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб";

Федеральный закон от 3 июня 2005 года № 56-ФЗ "О ратификации протоколов, касающихся изменения Конвенции о международной гражданской авиации";

Федеральный закон от 2 июля 2005 года № 81-ФЗ "О ратификации Протокола о привилегиях и иммунитетах Парламентской ассамблеи Черноморского экономического сотрудничества";

Федеральный закон от 4 ноября 2005 года № 139-ФЗ "О ратификации Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами";

Федеральный закон от 22 декабря 2005 года № 160-ФЗ "О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных";

Федеральный закон от 19 декабря 2005 года № 165-ФЗ "О ратификации Договора о сотрудничестве в охране внешних границ государств — членов Евразийского экономического сообщества";

Федеральный закон от 3 января 2006 года № 4-ФЗ "О ратификации Соглашения о взаимном обеспечении сохранности межгосударственных секретов в области правовой охраны изобретений".

Один закон о ратификации был отклонен Президентом Российской Федерации 27 декабря 2005 года: "О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Кипр о поощрении и взаимной защите капиталовложений".

В числе принятых федеральных законов о ратификации: 11 — по вопросам сотрудничества в сфере безопасности, 7 — по вопросам поощрения и взаимной защиты капиталовложений, 5 — по вопросам сотрудничества в сфере экономики, 4 — по вопросам миграции, 2 — по вопросам визового режима, въезда, поездок и выезда граждан.

В 2005 году несколько активизировалась работа Федерального Собрания Российской Федерации с отклоненными законами. Так, в прошедшем году Государственной Думой было рассмотрено 19 федеральных законов, отклоненных Советом Федерации и Президентом Российской Федерации в текущем и предыдущих созывах. Завершено рассмотрение 12 законов, из них:

5 законов, отклоненных Советом Федерации (по годам отклонения: 1996 — 1, 1998 — 1, 2000 — 1, 2005 — 1);

5 законов, отклоненных Президентом Российской Федерации (все отклонены в 1999—2000 гг.);

2 закона, отклоненных Советом Федерации в 2005 году (повторно приняты Государственной Думой, опубликованы и сняты с рассмотрения).

В 2005 году Советом Федерации было отклонено 6 федеральных законов, Президентом Российской Федерации — 4 федеральных закона, одобренных Советом Федерации, в том числе 1 отклонен в 2006 году.

Данные об отклоненных федеральных законах приведены в таблицах 6—9:

Таблица 6

Законы, одобренные Советом Федерации в 2005 году, отклоненные Президентом Российской Федерации и находящиеся на рассмотрении Государственной Думы	
Наименование и номер закона	Дата последнего события и принятое решение
О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Кипр о поощрении и взаимной защите капиталовложений, № 97074985-2	10.01.2006: отклоненный закон направлен в ответственный комитет Государственной Думы на заключение
О внесении изменений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг" (в части дополнения новыми видами облигаций), № 117143-4	10.01.2006: отклоненный закон направлен в ответственный комитет Государственной Думы на заключение
О государственном регулировании обращения с ломом и отходами цветных и черных металлов, № 99044358-2	21.12.2005: отклоненный закон рассмотрен Государственной Думой, специальной комиссии предложено продолжить работу над отклоненным законом

О внесении изменений в Федеральный закон "Об акционерных обществах" и признании утратившим силу абзаца десятого пункта 57 статьи 1 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об акционерных обществах" (в части уточнения правового положения акционерного общества), № 112345-4	25.01.2005: отклоненный закон рассмотрен Государственной Думой, предложено создать специальную комиссию
--	---

Таблица 7

Законы, отклоненные Советом Федерации в 2005 году и снятые с рассмотрения Государственной Думы	
Наименование и номер закона	Дата последнего события и принятое решение
О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "О днях воинской славы (победных днях) России" (в части уточнения редакции названия дня воинской славы 23 февраля), № 136629-4	08.04.2005: принят Государственной Думой; 13.04.2005: отклонен Советом Федерации; 08.06.2005: отклоненный Советом Федерации закон снят с дальнейшего рассмотрения Государственной Думы
О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации" (в части регулирования порядка присвоения названия средства массовой информации и отказа в регистрации средства массовой информации), № 143038-3	05.04.2002: принят Государственной Думой; 23.04.2002: отклонен Советом Федерации; 12.05.2005: принят Государственной Думой в редакции согласительной комиссии; 25.05.2005: отклонен Советом Федерации; 09.11.2005: отклоненный Советом Федерации закон снят с дальнейшего рассмотрения Государственной Думы

Таблица 8

Законы, отклоненные Советом Федерации в 2005 году и находившиеся в 2005 году на рассмотрении Государственной Думы	
Наименование и номер закона	Дата последнего события и принятое решение
О внесении изменения в статью 52 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (об определении степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека), № 132869-4	05.10.2005: принят Государственной Думой; 12.10.2005: отклонен Советом Федерации; 13.01.2006: принят Государственной Думой в редакции согласительной комиссии; 25.01.2006: одобрен Советом Федерации; 02.02.2006: подписан Президентом Российской Федерации
О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд", №213639-4	23.12.2005: принят Государственной Думой; 27.12.2005: отклонен Советом Федерации; 20.01.2006: принят Государственной Думой в редакции согласительной комиссии; 25.01.2006: одобрен Советом Федерации; 02.02.2006: подписан Президентом Российской Федерации

Законы, повторно принятые Государственной Думой в 2005 году после отклонения Советом Федерации	
Наименование и номер закона	Дата последнего события и принятое решение
О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О таможенном тарифе" (об уточнении порядка установления тарифных квот), № 362931-3	20.05.2005: принят Государственной Думой; 25.05.2005: отклонен Советом Федерации; 08.07.2005: принят Государственной Думой в редакции согласительной комиссии; 13.07.2005: одобрен Советом Федерации; 26.07.2005: подписан Президентом Российской Федерации
О внесении изменений в статью 16 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения (в части продления срока для приведения договоров аренды земельных долей в соответствие с требованиями законодательства), № 70929-4	21.01.2005: принят Государственной Думой; 26.01.2005: отклонен Советом Федерации; 11.02.2005: принят Государственной Думой в редакции согласительной комиссии 25.02.2005: одобрен Советом Федерации; 07.03.2005: подписан Президентом Российской Федерации

Мотивами отклонения 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.

Анализ принятых в 2005 году законов позволяет обратить внимание на следующее:

в структуре принятых законов высока доля тех, которые вносят изменения одновременно в несколько законодательных актов, принадлежащих зачастую к различным отраслям законодательства. Таких законов, вносящих изменения в два и более законодательных актов, принято в 2005 году 50 (21,1%);

как и в предыдущие годы, в ряд законов были внесены изменения с целью приведения их с соответствие с федеральным законодательством. В числе законов, послуживших основанием для таких изменений, чаще всего в 2005 году были такие, как: "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", "Об архивном деле", "Об особых экономических зонах", "О кредитных историях", "О валютном регулировании и валютном контроле", "О несостоятельности (банкротстве)", "О федеральном бюджете на 2005 год", Трудовой кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации;

почти каждый третий принятый закон вносил изменения в кодексы Российской Федерации (71 закон из 236 принятых). Статистические данные о количестве таких изменений приведены в таблице 10.

Таблица 10

**Статистические данные о числе изменений, внесенных в кодексы
Российской Федерации в 2005 году**

Наименование кодекса Российской Федерации	Кол.	В % к числу изменений, внесенных в кодексы
Общее число изменений, внесенных в кодексы Российской Федерации	95	100,00%
в том числе:		
в Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторую)	23	24,21%

Наименование кодекса Российской Федерации	Кол.	В % к числу изменений, внесенных в кодексы
в Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первую)	2	2,11%
в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях	20	21,05%
в Бюджетный кодекс Российской Федерации	9	9,47%
в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации	7	7,37%
в Земельный кодекс Российской Федерации	4	4,21%
в Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первую)	3	3,16%
в Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторую)	3	3,16%
в Градостроительный кодекс Российской Федерации	3	3,16%
в Лесной кодекс Российской Федерации	3	3,16%
в Таможенный кодекс Российской Федерации	3	3,16%
в Уголовный кодекс Российской Федерации	3	3,16%
в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации	2	2,11%
в Водный кодекс Российской Федерации	2	2,11%
в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации	2	2,11%
в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации	2	2,11%
в Воздушный кодекс Российской Федерации	1	1,05%
в Жилищный кодекс Российской Федерации	1	1,05%
в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации	1	1,05%
в Трудовой кодекс Российской Федерации	1	1,05%

Наибольшее число изменений в 2005 году было внесено в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации — 23 и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — 20, в Бюджетный кодекс Российской Федерации — 9, а также в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации и Земельный кодекс Российской Федерации.

Есть примеры, "когда за один и тот же налоговый период практически появляется три редакции одной и той же нормы"⁸⁸ Налогового кодекса Российской Федерации (федеральные законы от 22 июля 2005 года: № 117-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об особых экономических зонах в Российской Федерации", № 118-ФЗ "О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации" (об особенностях налогообложения при реорганизации организаций), № 119-ФЗ "О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах" (о совершенствовании порядка администрирования налога на добавленную стоимость и об уточнении положений, касающихся порядка уплаты авансовых платежей организациями с длительным производственным циклом);

⁸⁸ "Нестабильность в различных сферах, прежде всего, скажем, в налоговой сфере, когда за один и тот же налоговый период практически появляется три редакции одной и той же нормы — это не нормально для государства. Отсюда и возникают проблемы в правоприменении, когда и налогоплательщик в растерянности". (Из выступления Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина на пленарном заседании Совета Федерации 25 января 2006 года при обсуждении вопроса "О докладе Совета Федерации 2005 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации").

продолжается практика принятия законов Государственной Думой сразу в трех чтениях, "что отсекает от законодательного процесса не только Совет Федерации, но и субъекты Российской Федерации"⁸⁹. Об этом свидетельствует очень неоднородная структура принятых законов по длительности их прохождения в палатах Федерального Собрания Российской Федерации — от 14 до 3710 дней (с момента регистрации в Государственной Думе до подписания Президентом Российской Федерации). Так, например, 10 законопроектов стали законами в течение месяца, в том числе в течение 14 дней — 2, внесенных Правительством Российской Федерации: Федеральный закон от 21 апреля 2005 года № 35-ФЗ "О внесении изменения в Федеральный закон "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", Федеральный закон от 14 февраля 2005 года № 3-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" (в связи с установлением размеров базовых частей трудовых пенсий и порядка индексации базовой и страховой частей трудовой пенсии в 2005 году). В течение более чем 3000 дней находились на рассмотрении Государственной Думы 4 закона, проекты которых внесены Правительством Российской Федерации: Федеральный закон от 8 ноября 2005 года № 142-ФЗ "О ратификации Договора между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Болгарии о поощрении и взаимной защите капиталовложений" — 3710 дней, Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях" — 3621 день;

наблюдаются различные тенденции в эффективности законопроектной деятельности субъектов права законодательной инициативы:

прослеживается положительная динамика числа принятых федеральных законов по инициативе законодательных органов субъектов Российской Федерации: 2001 год — 11, 2002 — 11, 2003 — 12, 2004 — 16, 2005 — 24;

Совет Федерации в период с 2001 по 2005 год реализует свое право законодательной инициативы на уровне 1—2 принятых федеральных законов ежегодно;

в деятельности членов Совета Федерации за последние три года наблюдается рост числа принятых по их инициативе федеральных законов (2003 год — 2, 2004 — 5, 2005 — 13) и законопроектов, внесенных в Государственную Думу (2003 год — 39, 2004 — 45, 2005 — 67). В то же время количество законопроектов, вносимых в Государственную Думу членами Совета Федерации, снизилось примерно в 2 раза по сравнению с периодом 1997—2000 годов;

наиболее эффективно проходят в Государственной Думе те законопроекты членов Совета Федерации, которые были внесены совместно с другими субъектами права законодательной инициативы: из 49 принятых в 1996—2005 годах федеральных законов, инициаторами которых являлись члены Совета Федерации, 39 (79,59%) были внесены совместно с другими субъектами права законодательной инициативы. За указанный период наибольшая эффективность в прохождении законопроектов достигалась в тех случаях, когда они вносились совместно с депутатами Государственной Думы (из 86 совместных законодательных инициатив в данном случае стали федеральными законами 20, что составляет от числа принятых федеральных законов 40,82%);

при новом порядке формирования Совета Федерации сохранилась традиция предыдущего периода, когда члены Совета Федерации в лице высших должностных лиц и председателей законодательных органов субъектов Российской Федерации практически не вносили в Государственную Думу законопроекты совместно с законодательным органом, и, как правило, осуществляли свое право законодательной инициативы самостоятельно. Подтверждением такого подхода является тот факт, что из 3305 законодательных инициатив законодательных органов субъектов Российской Федерации, внесенных в период 1994 — 2005 годов в Государственную Думу, только 11 являются совместными с членами Совета Федерации, из них стало федеральными законами 3 — они приняты Государственной Думой в 2005 году и были внесены членом Совета Федерации Т.Н. Поповой совместно с Законодательным Собранием Пермской области (2 закона) и Московской областной Думой (1 закон);

по-прежнему при внесении законопроектов в Государственную Думу для большинства субъектов права законодательной инициативы наиболее сложным остается подготовка финансово-экономического обоснования (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат), поскольку по таким проектам требуется заключение Правительства Российской Федерации (по законопроектам, предусмотренным статьей 104 (часть 3) Конститу-

⁸⁹ Из выступления члена Совета Федерации П.С. Волостригова на пленарном заседании Совета Федерации 25 января 2006 года при обсуждении вопроса "О докладе Совета Федерации 2005 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации".

ции Российской Федерации. Чаще всего именно эта причина является основанием для снятия законопроектов с рассмотрения Государственной Думой на предварительной стадии как "не соответствующих требованиям Регламента Государственной Думы и Конституции Российской Федерации". Среди авторов подобных законопроектов практически все субъекты права законодательной инициативы, за исключением Президента Российской Федерации. К примеру, за 1996—2005 годы число законодательных инициатив, отклоненных по названному основанию, составило (к числу внесенных законопроектов): по Правительству Российской Федерации — 0,15%, по депутатам Государственной Думы — 1,8%, по Совету Федерации — 4,24%, по членам Совета Федерации — 19,9%, по законодательным органам субъектов Российской Федерации — 23,58%.

Обобщая анализ основных направлений развития законодательства Российской Федерации в 2005 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 в разрешении противоречий между отдельными федеральными законами. Все это причины объемного характера.

Вместе с тем нельзя не отметить едва ли не лавинообразный характер "поправочного законодательства". В этом смысле 2005 год не стал исключением, а подтвердил устойчивые тенденции.

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 бурного протекающего законодательного процесса так и остается в незавершенном виде.

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.

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.

Нельзя еще раз не обратить внимание 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.

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.

В первом докладе Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации" в ряду значимых факторов эффективности законодательного регулирования общественных отношений была особо выделена роль четко выстроенного комплекса ориентиров, приоритетов и задач развития страны.

В первой части настоящего доклада показано, что проблема политического целеполагания постепенно находит свое решение. Принципиальное изменение ситуации связано с инициативой Президента Российской Федерации по приданию государственной политике стратегического характера. Что, в свою очередь, предполагает долгосрочное планирование законопроектной работы, глубокую концептуальную проработку способов реализации стратегических задач, свое-

временную и адекватную реакцию ведущих субъектов права законодательной инициативы на настоящие потребности в законодательном обеспечении политики государства.

Вместе с тем требуемые качества не были присущи сложившейся в 90-е годы XX века организации законодательной деятельности. Ситуацию с реализацией законотворческих приоритетов государственной политики в период работы Государственной Думы второго созыва иллюстрируют данные, приведенные в таблице 11⁹⁰.

Таблица 11

Реализация законотворческих приоритетов государственной политики (1996—1999 гг.)

Тематика	Степень реализации приоритетов законотворчества		
	Реализовано всего	В т.ч. в сроки до 1 года	В т.ч. в сроки от 2 до 4 лет
Внутренняя политика в целом	35%	19%	16%
Государственно-правовое строительство, оборона и безопасность	28%	14%	14%
Экономическая, социальная и бюджетно-финансовая политика	47%	28%	19%

В данный период из всего перечня законопроектов, объявленных Президентом Российской Федерации в качестве приоритетных, было реализовано чуть больше трети. Остальные были сняты с рассмотрения или отклонены палатами Федерального Собрания, а в большей части даже не были внесены в Государственную Думу.

Характерно, что перечень приоритетов составлял менее 5% от общего числа законопроектов, рассмотренных и принятых палатами Федерального Собрания в рассматриваемый период. Причем ситуация складывалась особенно неблагоприятно в сферах государственно-правового строительства, обороны и безопасности, то есть в зоне преимущественной ответственности главы государства.

И лишь немногим лучше обстояли дела в сферах экономической, социальной и бюджетно-финансовой политики, относящихся к зоне ответственности федерального Правительства⁹¹.

Принятие политического курса на стратегическое развитие страны потребовало усиления мониторинга реализации государственной политики не только в процессе создания соответствующего правового обеспечения, но и в ходе правоприменительной практики. Уже в первом докладе Совета Федерации были выявлены существенные проблемы и недостатки организации каждого из этих этапов.

Обобщенная характеристика ситуации по итогам 2000—2005 годов приведена в таблице 12⁹².

Таблица 12

Реализация приоритетов государственной политики в законодательной и правоприменительной деятельности (2000—2005 гг.)

Тематика	Степень реализации приоритетов государственной политики	
	Принято необходимых законов	Реализовано в правоприменительной практике
Государственная политика в целом	80 %	62 %

⁹⁰ Аналитический вестник Совета Федерации "Системная организация законотворчества" № 16 (36), 2004 год. Оценки степени реализации законотворческих задач получены экспертными методами с использованием 100-балльной шкалы. Классификация направлений законотворчества соответствует установленным регламентными документами Государственной Думы тематическим блокам законопроектной работы.

⁹¹ Интерпретация конституционного разграничения вопросов ведения Президента России и Правительства Российской Федерации заимствована из указанного Аналитического вестника Совета Федерации.

⁹² Приведенная информация получена путем экспертной обработки обзоров хода выполнения посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, ежегодно подготавливаемых Аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации.

Государственно-правовое строительство, оборона и безопасность, внешняя политика	90 %	73 %
Экономическая, социальная и бюджетно-финансовая политика	70 %	51 %

Приведенные данные наглядно показывают, что в рассматриваемый период ситуация, связанная со своевременностью и полнотой принятия необходимых законов, существенно изменилась в лучшую сторону. Особенно в этом плане выделяется высокая эффективность подготовки и продвижения через парламент законопроектов главы государства.

Однако по мере решения данной проблемы все более актуальным становится вопрос о доведении стратегических целей и задач до реальных общественных отношений. Не трудно видеть, что особенно остро этот вопрос стоит в социально-экономической сфере. Среди многообразных причин неблагоприятной ситуации выделяется отсутствие у Правительства Российской Федерации концептуальных подходов к качественному прорыву в наиболее сложных областях, таких как разрешение демографического кризиса, подавление системной коррупции, удвоение ВВП, проведение жилищно-коммунальной реформы. Играть свою негативную роль и ошибки исполнительной власти в тактике последовательного выстраивания масштабных преобразований, например по дебиюкратизации экономических отношений, внедрению рыночных механизмов в социальную сферу, разграничению полномочий между уровнями публичной власти.

Безусловно, предложенные Президентом Российской Федерации национальные проекты в купе с усилением Правительства Российской Федерации позволят успешно реализовать стратегические задачи на ключевых направлениях государственной политики. Но эти прорывы не снимают актуальности активных действий по всему фронту развития страны. Что, в свою очередь, требует системного усиления всех звеньев единого контура законодательного регулирования общественных отношений.

§ 2. Направления деятельности органов государственной власти по совершенствованию законодательства и повышению эффективности правоприменительной практики

В настоящее время процессу реализации нормативных правовых актов, правоприменительной деятельности уделяется недостаточно внимания, что обуславливает низкое качество этой деятельности, приводит к серьезным сбоем в реализации норм права. Эти негативные процессы приобрели систематический и хронический характер. Для преодоления их необходим комплексный подход к процессу правоприменения, что предполагает:

осуществление мер, направленных на организацию всестороннего изучения действующего законодательства, обеспечение его применения;

анализ и оценку эффективности реализации законодательства, правоприменительных норм и нормативных правовых актов.

Одной из главных причин низкой эффективности правоприменения является отсутствие объективной информации о реализации законодательных актов, необходимых подзаконных нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию закона, что нарушает обратную связь между законодателем и правоприменителем.

О высокой эффективности действия законов может свидетельствовать наличие таких позитивных результатов, как:

использование норм закона для оптимального решения задачи;

правильный выбор законов и правовых норм;

правильное толкование и понимание содержания норм;

правильное понимание статуса субъектов права и вариантов их правомерных действий;

полнота и последовательность применения закона.

Негативными показателями при оценке эффективности правоприменительной деятельности являются:

нарушение компетенции, приводящее к принятию незаконных актов;

количество конкретных решений, противоречащих норме закона;

непринятие необходимых решений в соответствии с законом;

ошибочное толкование правовых норм;

применение норм вне связи с другими нормами;
неиспользование норм закона;
незаконное ограничение прав граждан и юридических лиц;
несоблюдение общих принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации.

Министерству юстиции Российской Федерации совместно с другими федеральными органами исполнительной власти целесообразно в 2006 году провести тщательный системный анализ действующего законодательства, определяя при этом пробелы, коллизии, другие недостатки. Это важно для выявления нереализуемых норм законов, "спящих" норм и законов, пробелов и противоречий в системе законодательства, для определения факторов, влияющих на развитие как позитивных, так и негативных тенденций в правоприменении, выявление причин негативных тенденций, путей их устранения.

Выявление типичных негативных форм правоприменения должно служить основой для принятия незамедлительных мер по коррекции правоприменительной практики, совершенствованию механизма правоприменения. К числу таких мер можно отнести:

- улучшение стиля управления;
- повышение правовой культуры граждан;
- четкую локальную регламентацию;
- изменение режима использования материально-финансовых средств;
- внесение изменений и дополнений в закон, отмена его положений;
- совершенствование управленческих процедур.

Большое значение имеет правоприменительная деятельность правоохранительных и судебных органов, так как здесь особенно ярко проявляются недостатки законодательных актов и механизма их реализации. Кроме той работы, которую осуществляет Генеральная прокуратура Российской Федерации по обобщению и анализу состояния законности, целесообразно, чтобы в ходе мониторинга судебные органы направляли аналитическую информацию о состоянии правоприменения в Федеральное Собрание Российской Федерации (возможно, в специально созданные для этого центры по мониторингу законодательства и правоприменительной практики) или в Совет при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования правосудия.

Целесообразно в 2006 году провести комплексный анализ исполняемости решений Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, определить на этой основе конкретные способы совершенствования механизма реализации судебных решений. Данное направление должно стать приоритетным и долгосрочным в государственно-правовой политике Российского государства⁹³.

§ 3. Международно-правовые обязательства и законодательный процесс в Российской Федерации

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Федеральным законом от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" установлено, что Российская Федерация, выступая за соблюдение договорных и обычных норм, подтверждает свою приверженность основополагающему принципу международного права — принципу добросовестного выполнения международных обязательств.

Международные договоры являются одним из важнейших средств развития и расширения международного сотрудничества, способствуют расширению международных связей с участием государственных и негосударственных организаций, в том числе с участием субъектов национального права, включая физических лиц. Международным договорам принадлежит первостепенная роль в сфере защиты прав человека и основных свобод.

Включение международных договоров в правовую систему Российской Федерации не снимает проблемы их действия в правовой системе. Такая постановка проблемы обусловлена привер-

⁹³ По мнению Законодательного Собрания Пермской области, правоприменительная деятельность должна находиться под постоянным контролем Федерального Собрания Российской Федерации и должна осуществляться на основании федерального закона о парламентском контроле за соблюдением и исполнением федеральных законов, — из предложений председателя Законодательного Собрания Пермской области Н.А. Девяткина от 12 декабря 2005 года № 01/2588-05.

женностью российской правовой доктрины принципу дуализма в вопросе о соотношении международно-правовой системы и национально-правовой системы, которой последовательно следует российская правовая наука. основополагающими принципами "доктрины дуализма" являются:

в правовой действительности международное право и национально-правовые системы существуют как самостоятельные правовые системы;

международное право и национальные правовые системы находятся в постоянном взаимодействии и влияют друг на друга;

нормы международного права не действуют автоматически в сфере действия внутригосударственного права; их действие в национальной правовой системе возможно только в порядке и на условиях, установленных внутригосударственным правом.

Российская внутригосударственная правовая система воспринимает не международное право как особую систему, а лишь содержание его норм. В результате соответствующие нормы международного права сохраняют свой статус, не претерпевая каких-либо изменений. В соответствии с ними создаются нормы внутреннего права. В этом состоит суть процесса инкорпорации, или, другими словами, включения норм международного права в российское внутригосударственное право.

В российской правовой доктрине определены юридические действия норм международного права во внутригосударственной сфере. К ним относятся: признание обязательности международного договора; вступление в силу международного договора; его опубликование; отсылочные нормы к международному праву.

В правоприменительной практике в случае возникновения коллизии между нормой российского законодательства и нормой международного права необходимо учитывать, являются ли нормы международного договора самоисполнимыми и выполнены ли все юридические условия действия норм международного права в российской правовой системе.

В соответствии с частью 3 статьи 5 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты.

Аналогичная норма содержится в части 2 статьи 7 Гражданского кодекса Российской Федерации: "Международные договоры Российской Федерации применяются к отношениям, указанным в пунктах 1 и 2 статьи 2 настоящего Кодекса, непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание внутригосударственного акта".

Статьей 6 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" установлены способы выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора, которое может выражаться путем: подписания договора; обмена документами, образующими договор; ратификации договора; утверждения договора; принятия договора; присоединения к договору; применения любого другого способа выражения согласия, о котором условились договаривающиеся стороны.

В соответствии с пунктом "г" статьи 106 Конституции Российской Федерации обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации. Указанные федеральные законы рассматриваются Советом Федерации в порядке, установленном статьей 103 Регламента Совета Федерации.

Необходимость ратификации международных договоров устанавливается в соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации". Обязательной ратификации подлежат международные договоры Российской Федерации: исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотренные законом; предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина; о территориальном разграничении Российской Федерации с другими государствами, включая договоры о прохождении государственной границы Российской Федерации, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации; об основах межгосударственных

отношений, по вопросам, затрагивающим обороноспособность Российской Федерации, по вопросам разоружения или международного контроля над вооружениями, по вопросам обеспечения международного мира и безопасности, а также мирные договоры и договоры о коллективной безопасности; об участии Российской Федерации в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий Российской Федерации или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Российской Федерации. Кроме того, согласно пункту 2 статьи 15 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" равным образом подлежат ратификации международные договоры Российской Федерации, при заключении которых стороны условились о последующей ратификации.

В настоящее время Российская Федерация является участницей примерно 20 тысяч действующих международных договоров. Заключение международного договора обычно представляет собой длительный процесс, состоящий из ряда последовательных стадий. Закон о международных договорах Российской Федерации четко и всесторонне определяет весь этот процесс, посвящая этому вопросу большую часть статей. Договоренности по международным вопросам, как правило, являются результатом длительного и сложного согласования позиций сторон, представляющих исполнительную власть.

С целью повышения эффективности действия и надлежащей реализации международно-правовых норм в сфере внутригосударственных отношений органам государственной власти в своей деятельности целесообразно руководствоваться следующими принципами:

при осуществлении мер, связанных с реализацией в сфере внутригосударственных отношений международно-правовых обязательств, необходимо исходить из того, что такие меры должны базироваться на правовой основе, то есть любые действия (бездействие) государства, касающиеся реализации норм международного права, должны регулироваться правовыми нормами. При осуществлении правотворческой деятельности с целью реализации норм международного права положения последних необязательно должны быть включены в правовую систему страны. Так, в частности, орган государства в ходе правотворческой деятельности вправе принимать во внимание официально не опубликованные международные договоры Российской Федерации или договоры, которые не вступили в силу для Российской Федерации, однако реализуемые государством по тем или иным обстоятельствам, включая обстоятельства политического свойства;

положения норм международного права должны реализовываться в сфере внутригосударственных отношений не только в случае возникновения коллизии с положениями норм национального права, но и при восполнении пробелов в национально-правовом регулировании;

применяя норму внутригосударственного права с учетом договорных норм международного права, правоприменительный орган способствует тому, чтобы государство надлежащим образом реализовало соответствующие нормы международного права. Положения норм международного права, используемые при толковании норм национального права, необязательно должны соответствовать определенным характеристикам, критериям, которые, в свою очередь, требуются для их реализации, в том числе и применения в сфере внутригосударственных отношений (к примеру, соответствующие положения норм международного права могут быть официально не опубликованы или являться несоизмеримыми). Но если вследствие толкования национально-правовой нормы с учетом международно-правовых положений увеличивается объем обязанностей частного лица, то, руководствуясь смыслом и духом, в частности, положениями статей 15, 55 Конституции Российской Федерации, такие международные договоры должны быть официально опубликованы;

государственные органы при толковании норм национального права должны принимать во внимание положения только тех норм международного права, которые стали обязательными для государства;

при осуществлении толкования нормы международного права действует презумпция отсутствия коллизии между данными нормами и иными правовыми нормами, действующими в правовой системе государства. Но если вследствие толкования возникает явная и недвусмысленная коллизия между нормой международного права и нормами национального права, то лицо, участвующее в реализации соответствующей нормы, должно руководствоваться правилами разрешения коллизий в сфере отношений с участием субъектов национального права;

при толковании международно-правовых норм важно иметь в виду, что такое толкование должно осуществляться согласно основам правопорядка (публичному порядку), существующему в данном государстве. Толкование вышеупомянутых положений не должно приводить не только к ситуации, когда толкование противоречит положениям императивных норм международного права, но и к случаям, когда, например, толкование ведет к нарушению основ конституционного строя государства;

Положение Венской конвенции о праве международных договоров (пункт 3 статьи 31), предоставляющее возможность наряду с контекстом учитывать последующую практику применения договора, обязывает государство в лице его государственных органов, участвующих в реализации положений, содержащихся в международных договорах, более взвешенно относиться к вопросу толкования реализуемых ими правовых норм. Причем толкование одних и тех же международно-правовых положений должно осуществляться единообразно в сфере внутригосударственных отношений, не нарушая принципа "правовой определенности";

толкование международно-правовых норм непосредственно связано с принципом разделения властей. Во избежание возникновения "правовой неопределенности" органы исполнительной власти должны воздерживаться от дачи каких-либо необоснованных разъяснений применительно к пониманию положений, ставших частью правовой системы этого государства благодаря отсылкам к международному праву. Законодательные органы, в свою очередь, должны воздерживаться от односторонних "интерпретационных заявлений", за исключением случаев необходимости, когда этого требуют национальные интересы государства. При осуществлении правосудия толкование положений, содержащихся в источниках международного права, должно входить в компетенцию судебной власти. Причем судебная система, как подчеркивалось выше, не должна допускать неоднозначного, двусмысленного толкования одних и тех же положений норм международного права;

несамоисполнимые положения международного права в сфере защиты прав и свобод человека, то есть такие положения, которые требуют принятия дополнительных внутригосударственных правовых актов, обязывают государство не вмешиваться, не ограничивать соответствующие права и свободы. Однако если права и свободы человека вследствие действий государства были нарушены (ограничены), то национальный суд не вправе отказать частному лицу в защите его нарушенных прав и свобод, руководствуясь доктриной несоисполнимых положений. Принимая во внимание обстоятельство, что, с одной стороны, государство обязано обеспечивать реализацию своих международно-правовых обязательств посредством принятия национальных правовых актов, а, с другой стороны, в сфере внутригосударственных отношений объективно невозможно реализовать несоисполнимые положения, закрепляемые в том числе в международных договорах, необходимо, чтобы в рамках национально-правовой системы действовала презумпция самоисполнимых международно-правовых положений, ставших частью правовой системы государства. Суд, иной государственный орган, участвующие в реализации в сфере внутригосударственных отношений международно-правовых положений, признавая те или иные положения несоисполнимыми, то есть отказывая в конкретном деле применить положения международного договора, иного источника международного права, обязаны доказать этот факт;

при осуществлении внутригосударственной правотворческой деятельности государство должно уточнять конкретные органы, обязанные уже в силу национального законодательства соблюдать положения общепризнанных принципов и норм международного права. Такая детализация субъекта реализации положений общепризнанной нормы способствует эффективному исполнению Российской Федерацией соответствующих норм международного права;

в настоящее время сложилась общепризнанная норма международного права, согласно которой любое вмешательство (ограничение, нарушение) в права и свободы человека, независимо от источника их закрепления, должно быть основано на правовой норме. Если норма отсутствует либо норма, на основании которой орган государства осуществил вмешательство в права и свободы, сформулирована недостаточно четко и конкретно, то есть предполагает неоднозначное толкование, то вмешательство государства в соответствующие субъективные права и свободы может быть расценено национальным судом как неправомерное;

практика Российской Федерации позволяет выделить следующие основные критерии международного договора, положения которого могут быть реализованы в сфере отношений с участием субъектов национального права: вступление международного договора в силу и заключение международного договора в письменной форме. Положения временно применяемого междуна-

родного договора должны подлежать реализации в сфере внутригосударственных отношений только в случае официального опубликования такого международного договора. Обязательными условиями действия международного договора, положения которого реализуются в сфере внутригосударственных отношений, являются официальная публикация такого договора; наличие самоисполнимых положений; наличие в национальном законодательстве отсылочной нормы к международным договорам;

правовые позиции Европейского Суда по права человека должны приниматься во внимание органами государства при осуществлении внутригосударственного правотворчества, в ходе применения норм внутригосударственного права;

Конституция Российской Федерации в рамках правовой системы России обладает высшей юридической силой по отношению ко всем внутригосударственным нормативным актам, а также положениям, предусмотренным нормами международного права. В случае возникновения коллизии между конституционными положениями и международно-правовыми положениями государственный орган согласно Конституции Российской Федерации должен руководствоваться правилами, закрепленными в Конституции Российской Федерации;

более высокую юридическую силу по отношению к федеральным законам должны иметь только те международные договоры Российской Федерации, согласие в отношении которых Российской Федерации было дано посредством принятия федерального закона. Нератифицированные межгосударственные, межправительственные и межведомственные договоры также являются частью правовой системы России. Однако в отличие от ратифицированных международных договоров нератифицированные международные соглашения не обладают иерархическим приоритетом в случае возникновения коллизии между положениями закона и положениями вышеупомянутых договоров. Указанные договоры входят в правовую систему России, занимая свое место согласно следующему принципу: правила международного договора Российской Федерации имеют приоритет в отношении внутригосударственных правовых актов, изданных государственным органом (органом государственной власти), выразившим в рамках предоставленных ему полномочий согласие применительно к данному договору, а также в отношении иных актов, принятых нижестоящими государственными органами.

Глава 2

МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

ВВЕДЕНИЕ

Новое приоритетное направление государственной политики, определяемое в настоящем докладе, — совершенствование законодательной деятельности, что требует высококачественного организационного, методологического и методического обеспечения.

На данном этапе развития государственно-правовой системы страны единственно возможным инструментом обеспечения ответственного качества принятия государственных решений является внедрение в законотворчество и нормотворчество системы мониторинга как на основе бережного развития и объединения того опыта, который уже имеется в сфере мониторинга законодательства и правоприменительной практики, так и создания и развития его новых форм. Система мониторинга — это тот инструмент, который будет существенно содействовать содержанию партнерству органов власти между собой и, самое главное, социальному партнерству власти и общества. Если мы не научимся, принимая законы, понимать, в какой мере в целом они полезны и исполняемы, если мы не приучим чиновника ориентироваться на данные мониторинга, в котором свою роль будут играть экспертные сообщества, институты гражданского общества, нам не удастся решить ни одной из поставленных задач.

§ 1. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики в деятельности органов государственной власти

В настоящее время в Российской Федерации проявляется повышенный интерес не только к проблемам собственно качества законодательного обеспечения общественных отношений как

такового, но объективная потребность в организации и совершенствовании системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики⁹⁴.

Совет Федерации, инициировав в 2002 году работу по созданию системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики, ставил перед собой задачу — в первую очередь повысить эффективность своей собственной деятельности и Федерального Собрания в целом, а также компенсировать потребность гражданского общества в постоянной экспертизе решений власти и налаживании плодотворного социального партнерства между властью и обществом.

На данном этапе отмечается активная роль институтов всех ветвей и уровней государственной власти, общественных и научных организаций не только в исследовании и поиске механизмов мониторинга правового пространства и правоприменительной практики, но и в организации продуманных, системных, функциональных инструментов постоянного анализа качества нормативных правовых актов и их применения. Указанные инструменты инициативно создаются, как правило, институтами, которые сами являются субъектами нормативно-правового регулирования на различных уровнях правотворческой деятельности. Это является новой позитивной чертой органов власти в Российской Федерации, конечной целью деятельности которых в этой части является самоанализ, самоконтроль и самосовершенствование с точки зрения приведения своего положения и своей деятельности в соответствие с базовым конституционным, гуманитарно-правовым принципом, заложенным в Конституции Российской Федерации: "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).

На данном этапе своего развития мониторинг законодательства и правоприменительной практики определяется как систематическая, комплексная деятельность органов власти, научно-го сообщества, институтов гражданского общества и общественных организаций по оценке, анализу, обобщению и прогнозу состояния законодательства и практики его применения.

Целью мониторинга является повышение качества принимаемых законов, совершенствование на основе законодательной и правоприменительной деятельности системы принятия и реализации государственно-политических решений и в конечном счете соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина.

Задача мониторинга в полной мере соотносится с его целью и его значением как инструмента реализации нового приоритетного направления государственной политики — добиться того, чтобы качество и действенность законодательства стали важнейшими индикаторами развития страны наряду с показателями экономического роста, благосостояния граждан, национальной безопасности.

Определив признание важности качественной законодательной работы, нужно понимать, что сегодня наиболее трудным и значимым являются еще качество правоприменения и качество правосудия. Именно в этих сферах взаимодействия человека и государства, власти и общества происходит реальная оценка всех наших государственных усилий, формируется отношение конкретного человека к российскому государству в целом.

Серьезное изменение качества правоприменения невозможно без хорошо мотивированного, понятного, положительно воспринимаемого обществом и производимого с его участием процесса совершенствования системы права.

На этом этапе реализации основных направлений государственной политики в форме президентских национальных проектов по-прежнему сохраняется дефицит внимания к конечным результатам этой работы, а именно к реальным изменениям общественных отношений, жизни людей, экономических отношений и других сфер. В этом контексте сегодня мониторинг законодательства и правоприменительной практики можно отнести к самым необходимым современным инструментам управления делами государства и развития гражданского общества.

Выделяются несколько этапов мониторинга.

Одним из важнейших этапов, на котором целесообразно использовать данный инструмент, является этап стратегического планирования, или целеполагания деятельности собственно государства.

Оформление данного этапа происходит в период подготовки и представления Президентом Российской Федерации Послания Федеральному Собранию. В данном случае, с одной стороны, для демонстрации достигнутого используются результаты мониторинга осуществления приори-

⁹⁴ Об этом свидетельствует ряд предложений к докладу и.о. губернатора Пермской области А.Б. Каца 13 октября 2005 года № 01-07-83/1 и др.

тетов посланий предыдущих лет. С другой стороны, для более эффективного достижения новых поставленных целей мониторинг используется как механизм постоянного анализа проходящих процессов с точки зрения степени реализации приоритетных направлений государственной политики.

Совет Федерации в упоминаемой уже в докладе Программе действий Совета Федерации по реализации посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в качестве одного из основных видов деятельности комитетов и комиссий закрепил именно мониторинг законодательства и правоприменительной практики.

Не менее значимым являются этапы законопроектной, законодательной деятельности по правовому обеспечению государственной политики. Указанные виды деятельности становятся менее эффективными и слабо аргументированными, если в смысловой основе своей они не содержат результатов мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

Совет Федерации совместно с Государственной Думой и органами власти субъектов Российской Федерации в течение последних трех лет последовательно осуществляет создание системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Под эгидой Совета Федерации проводится ежегодная научно-практическая конференция "Мониторинг законодательства и правоприменительной практики". Уже состоялось три конференции. В период между конференциями проходят специальные тематические и практические семинары, "круглые столы", иные мероприятия, направленные не только на популяризацию идеи мониторинга, но и на создание специальных правовых, организационных, методологических механизмов его осуществления.

Впервые в период осенней сессии 2003 года Совет Федерации утвердил своим постановлением и продолжает осуществлять План основных мероприятий и мониторинга. Цели данного плана: упорядочение деятельности палаты, его комитетов и комиссий по мониторингу реализации конституционных полномочий Совета Федерации; сопровождение вопросов создания системы мониторинга в Российской Федерации; организация собственной деятельности по мониторингу практики применения федеральных конституционных законов и федеральных законов. Реализация данного плана приносит существенные результаты и способствует определению перспективных направлений деятельности Совета Федерации по совершенствованию реализации его конституционных полномочий. Значительно возросла степень законодательной составляющей в работе комитетов и комиссий палаты.

Роль Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в осуществлении мониторинга заключается в том, что процесс обсуждения и принятия законопроекта в Государственной Думе позволяет фиксировать цели, заложенные в законе, определять их соответствие объективным общественным потребностям, интересам различных групп населения, объективным и субъективным условиям начиная с момента создания закона. Именно на этой стадии для контроля за реализацией закона головным комитетам Государственной Думы, ответственным за подготовку закона, целесообразно разрабатывать программы мониторинга закона совместно с соответствующими комитетами и комиссиями Совета Федерации и федеральными органами исполнительной власти.

В формате Совета законодателей — объединения федеральных и региональных органов законодательной власти образована специальная Комиссия по мониторингу законодательства и правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации. Комиссия постепенно наращивает активность по координации и собственно по осуществлению мониторинга в регионах. Основным предметом деятельности комиссии на ближайшую перспективу является анализ и прогноз состояния общественных отношений, качества законодательства, проектов нормативных правовых актов в сфере федеративных отношений и местного самоуправления, а также практики применения федеральных законов в сфере разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Результаты, полученные комиссией, свидетельствуют о том, что мониторинг на практике может быть наиболее эффективным тогда, когда для проведения его есть единая воля и правотворческих органов, и органов правоприменения. Законодательные, исполнительные, судебные органы, органы прокуратуры, иные институты власти, погрузившиеся в атмосферу закона и его применения, нейтрализуя конкуренцию между собой, устраняют различия в полномочиях для решения важнейшей цели, для реализации гуманитарно-правовой стратегии — через улучшение законодательства и совершенствование правоприменительной практики, через приведе-

ние их к адекватности задачам общества — обеспечить и защитить права и свободы человека и гражданина.

За истекший период объективно сложилось положение, когда результаты работы Совета Федерации по мониторингу законодательства и правоприменительной практики потребовали надлежащей систематизации и демонстрации, а деятельность палаты по мониторингу — перехода на новую более высокую ступень.

Именно эти, объективно полученные результаты, а также рекомендации ежегодной научно-практической конференции "Мониторинг законодательства и правоприменительной практики" предопределили необходимость подготовки и представления обществу данного ежегодного доклада Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации".

Существенное, но пока недостаточное внимание уделяется мониторингу в органах исполнительной власти на этапе подзаконного правотворчества и правоприменения.

Весьма серьезным шагом в образовании системы мониторинга было создание в структуре Правительства Российской Федерации Департамента регионального мониторинга.

Департамент мониторинга образован в Министерстве регионального развития.

Вызывает большой интерес и надежды предложение Министерства юстиции Российской Федерации Президенту Российской Федерации по наделению этого органа исполнительной власти функцией мониторинга законодательства.

Элементы систематической деятельности по мониторингу включены в нормативные акты и развиваются в Министерстве внутренних дел Российской Федерации, Министерстве образования и науки Российской Федерации, Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации и ряде других органов исполнительной власти. Вместе с тем пока в основу этой деятельности не положены общеобязательные и общесистемные подходы⁹⁵, а сам этот вид мониторинга направлен преимущественно не на анализ конкретных законов и практики их применения, но на мониторинг состояния общественных отношений, предмета правового регулирования. Конечно, эти последние особенности мониторинга характеризуются как положительные тенденции. Только при этом необходимо помнить, что одна из основных целей мониторинга законодательства — это повышение эффективности именно законодательства как базового инструмента государства в регулировании общественных отношений.

К сожалению, не нашло полной поддержки предложение Совета Федерации о целесообразности наделения всех органов исполнительной власти типовой функцией мониторинга законодательства и правоприменительной практики по соответствующим вопросам их ведения. Это могло бы позволить не только совершенствовать формы парламентского контроля над органами исполнительной власти, но и создать реальные предпосылки организации системы обратной связи между институтами, исполняющими и реализующими закон, и законодателем.

На этапе осуществления правосудия мониторинг законодательства и правоприменительной практики имеет немаловажное значение и требует специального внимания и совершенствования. Органы судебной власти, обладают, по сути, уникальной информацией о качестве предлагаемого государством правового регулирования общественных отношений. Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции, арбитражные суды, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации находятся непосредственно в самом центре диалога власти и общества.

Суды общей юрисдикции, арбитражные суды, применяя нормативные правовые акты, консолидируют информацию о состоянии правоприменительной практики, к сожалению, в силу сложившихся стереотипов недостаточно активно реагируют на несовершенное качество законов. Вместе с тем именно комплексный анализ правоприменительной практики мог бы позволить судам выявить наиболее проблемные сферы правового регулирования и активизировать

⁹⁵ Указание на обязательность учета результатов мониторинга в настоящее время содержится только в некоторых нормативных актах. Так, например, постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679 "О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг" устанавливается, что внесение изменений в регламенты осуществляется с учетом результатов мониторинга применения указанных административных регламентов (п.11).

свою роль в их корректировке, в том числе совершенствуя систему реализации своего права законодательной инициативы.

Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации непосредственно направлена на оценку законодательства через призму основополагающих актов федерального и регионального уровня. Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая дела о соответствии законов Конституции Российской Федерации, не только буквально оценивает деятельность законодателя, но в соответствии с частью 3 статьи 100 Конституции Российской Федерации обращается к нему с посланием. Представляется, что эта форма могла бы быть чрезвычайно востребована законодателем, иными институтами государства и как ежегодная оценка своего труда, и как стимулирующий конституционный механизм совершенствования правового пространства и своей собственной деятельности⁹⁶.

Сегодня объективно сложились предпосылки для создания института полномочных представителей федеральных судов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации. Организация деятельности таких представителей при рассмотрении каждого законодательного акта в палатах Федерального Собрания, подобно представителям Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, в высочайшей степени правоприменительной полезности могла бы отразиться как на качестве законодательства, так и на состоянии практики его применения.

На данном этапе организации системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики условно можно выделить две категории субъектов мониторинга: конституционные субъекты и субъекты инициативные.

К первым относятся: Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти, Федеральное Собрание Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, органы судебной власти, органы прокуратуры Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.

Ко второй категории — инициативным субъектам — относятся институты гражданского общества, экспертные советы при высших органах государственной власти, научные организации и объединения, корпоративные объединения, правозащитные и экологические организации, политические партии.

Совет Федерации, иницируя организацию системы мониторинга в Российской Федерации, понимает, что он, как палата парламента, в большей степени относится, с одной стороны, к основным заказчикам мониторинга, с другой стороны — к конечным потребителям его результатов, нежели чем к непосредственным участникам данного процесса.

При этом одну из главных ролей в системе мониторинга предстоит играть институтам гражданского общества, научным, общественным и иным организациям, "не ассоциированным" с государством. Сегодня это направление только начинает развиваться.

Вместе с тем вполне активно поддерживается идея мониторинга в субъектах Российской Федерации. Государственной Думой Ставропольского края создан Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Формируются системы мониторинга в Москве, Московской области, Новгородской, Самарской областях. Создание центров мониторинга на федеральном, региональном и местном уровнях предлагается и поддерживается представителями власти и представителями гражданского общества. Началом этой работы могут служить инициативы ряда субъектов Российской Федерации по подготовке на основе результатов мониторинга федерального и регионального законодательства докладов о состоянии законодательства в регионе⁹⁷.

По мнению многих регионов, назрела потребность в организации и осуществлении мониторинга в субъектах Российской Федерации. Для этого необходимо закрепить за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации функции по осуществлению мониторинга законодательства и практики его применения. Выявление проблем, возникающих при приме-

⁹⁶ Позиция Конституционного Суда Российской Федерации и позиции иных высших судебных инстанций России имеют существенное значение для правотворчества и правоприменения. О необходимости анализа их решений в таком законодательном аспекте выступает Тульская областная Дума от 13 октября 2005 года № Д/10-2767/3.

⁹⁷ В частности, Законодательное Собрание Тверской области, Архангельское областное Собрание депутатов, Самарская Губернская Дума, Законодательное Собрание Пензенской области, Законодательное Собрание Новгородской области впервые в 2006 году готовят доклады о состоянии законодательства в своих регионах.

нии законов, невостребованных или не оказывающих реального воздействия на реальную жизнь законов, отношения к законам лиц, подпадающих под действие этих законов, — все это должно помочь в совершенствовании законодательства субъектов Российской Федерации.

По мнению специалистов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, в нормативном правовом акте, принимаемом высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, регламентирующем организацию и осуществление правового мониторинга, могли бы формализовываться, например, вопросы:

создания научного центра по вопросам законотворческой деятельности и правового мониторинга;

порядка утверждения тематического плана проведения мониторинга на очередной год;

принятия программ проведения социологических опросов населения по оценке эффективности и исполняемости законов;

порядка сбора информации о рассмотрении в судах дел о законности правовых актов, об актах реагирования прокуратуры и управления юстиции на законы субъекта Российской Федерации, об обращениях граждан по поводу применения законов;

порядка ознакомления с результатами мониторинга.

В ежегодных планах законопроектных работ органов власти субъекта Российской Федерации целесообразно предусмотреть раздел, включающий программу проведения мониторинга на текущий год, а также соответствующие мероприятия по его осуществлению.

Значительное внимание сегодня уделяется правовым основам организации и осуществления мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Работу по их уяснению и разработке основ можно разделить на два уровня. Первый уровень открывает необходимость выделения и уяснения норм Конституции Российской Федерации, которые определяют основополагающие принципы деятельности государства с позиции его сути и основной конституционной обязанности по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. К данной категории норм относятся положения статей 2, 10, 11, 17, 18, 80, 84, 102, 104, 106 и 108 Конституции Российской Федерации. В данном случае совокупность этих конституционных положений в их взаимосвязи является основой для осуществления мониторинга законодательства и правоприменительной практики как современного инструмента, существенно повышающего качество законодательства, правосудия и правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, стимулирующего создание единой системы повышения степени обоснованности и принятия политико-правовых решений и, может быть, самое главное, формирующего систему обратной связи и плодотворного сотрудничества: человек — общество — государство. На этом же уровне преимущественно органами власти осуществляются первые попытки выделить и формализовать как самостоятельный, специальный вид деятельности по оценке, анализу и прогнозу качества законодательства и правоприменительной практики. Таких актов не так много, но их положения вполне успешно реализуются. В данном случае имеются в виду План основных мероприятий и мониторинга Совета Федерации, принимаемый на каждую сессию, постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 25 мая 2005 года № 161-СФ "О Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год и программе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по его реализации". В этой же связи необходимо отметить регламентацию деятельности по мониторингу в Государственной Думе Ставропольского края, в Самарской Губернской Думе, Московской областной Думе и других органах власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем уже сегодня сложилась объективная необходимость в комплексном, системном подходе к правовому регулированию этой деятельности как в формате федеральных законов, так и в формате нормативных правовых актов органов исполнительной власти.

§ 2. Перспективы развития системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики

Принимая во внимание, что мониторинг законодательства и правоприменительной практики относится к одному из наиболее эффективных средств обеспечения нового приоритетного направления государственной политики, такого как совершенствование законодательства, требуется привлечение значительного внимания к его правовому, научному, кадровому обеспечению, а

также к созданию единой информационно-технологической основы для его надлежащего применения.

Очевидно, что из перечисленных выше обеспечивающих факторов наибольшее значение имеет правовой фактор.

Совет Федерации в течение последних трех лет уделял этому отдельное внимание. По итогам проведения палатой ряда парламентских слушаний, "круглых столов", посвященных вопросам оптимизации полномочий палаты по рассмотрению законов (проектов законов), Советом Федерации активно поддерживается и реализуется предложение по принятию базовых для парламента и системообразующих для правовой системы законов: "О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации", "О нормативных правовых актах в Российской Федерации" и "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов". Именно эти законодательные акты в соответствии с их предметом правового регулирования могли бы содержать положения, закрепляющие и необходимость осуществления мониторинга законодательства и правоприменительной практики, и порядок его осуществления. В первом упоминаемом выше проекте закона могло бы быть дано определение мониторинга, обязательность его проведения и использование его результатов при рассмотрении закона в палатах Федерального Собрания Российской Федерации. Второй проект закона не только закрепляет систему и иерархию нормативных правовых актов в государстве, но и, по сути, определяет предмет мониторинга как совокупность этих актов, о чем, несомненно, необходимо отметить в данном законопроекте. В третьем проекте закона мониторинг мог бы быть выделен как форма взаимодействия Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации с позиции эффективности применения органами исполнительной власти издаваемых законов.

К сожалению, еще до подготовки настоящего доклада сложилось такое мнение, что принятие указанных законов произойдет не скоро. Вместе с тем есть предложение, которое на этом этапе может компенсировать эту пробельность. Предлагается в заключительных положениях каждого принимаемого закона (или наиболее важных законах) закреплять обязательность его мониторинга соответствующими органами исполнительной власти, которые, в свою очередь, для этих целей могут осуществлять его как сами, так и, что весьма важно, совместно с институтами гражданского общества.

В развитие упоминаемого выше предложения предлагается скорректировать нормативно-правовые положения, регулирующие организацию и деятельность Правительства Российской Федерации и отдельных органов исполнительной власти. В данном случае имеется в виду целесообразность внесения изменений в статью 13 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" в части наделения Правительства Российской Федерации функцией мониторинга законодательства и правоприменительной практики. В целях реализации данной функции Правительства Российской Федерации предлагается министерства, службы и агентства наделить типовой функцией мониторинга законодательства и правоприменительной практики по соответствующим вопросам их ведения.

Указанные предложения в случае их поддержки и осуществления могут стать основой для создания системы контроля и мониторинга реализации президентских национальных проектов.

Не менее важное значение для создания системы мониторинга имеет кадровое обеспечение ее функционирования. Вопрос кадрового обеспечения был предметом обсуждения многих мероприятий, проходивших по инициативе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. На данном этапе идея подготовки специальных кадров поддержана Российской академией государственной службы при Президенте Российской Федерации (далее — Академия) и ее филиалами⁹⁸. Учебные заведения, воспитывая и обучая в своих стенах людей, наделенных властными полномочиями, реально влияет на их внутреннюю правовую культуру и мировоззрение, которое после государственно-ориентированного на этом этапе развития России трансформируется в конституционное или гуманитарно-правовое мировоззрение.

Участвуя в создании системы мониторинга, Академия и другие учебные заведения стимулируют внимание государственных служащих не только и не столько на ответственное отношение к государственным функциям, но на ежедневное служение народу и конкретным гражданам, что закреплено в Конституции России как общественном договоре. Такое мировоззрение и пози-

⁹⁸ Губернатор Калужской области А.Д. Артамонов в предложениях к докладу от 24 октября 2005 года № 01-46/4129/1-05 также предлагает осуществлять целенаправленную переподготовку государственных и муниципальных служащих по специальной программе законотворчества и сопровождения законодательного процесса.

ционирование служащего в самой системе мониторинга государственных органов позволит ему, сталкиваясь с проблемами качества законодательных актов на ранних этапах их применения, системно консолидировать информацию и инициировать корректировку того или иного законоположения.

Создание специальной лаборатории в самой Академии, иных инструментов в системе ее учебных заведений позволит в рамках комплексного механизма мониторинга, взаимодействуя между собой, осуществлять анализ качества законодательных актов, регулирующих отношения в сфере государственной службы и административных отношений.

Колоссальное значение будет иметь введение новых дисциплин в гуманитарных вузах страны, направленных не столько на подготовку узких специалистов по мониторингу, сколько на воспитание нового поколения юристов, политологов, философов с новым взглядом на роль государства, место гражданского общества и закона как долгожданного места встречи власти и общества, государства и человека.

Возможно, что именно это поколение, влившись в экспертную среду, даст новое развитие этому сообществу, совершенствует межпредметные формы активного взаимодействия своих систем внутри самого сообщества и с государственными органами по выработке институциональных механизмов осуществления комплексной интегрированной оценки властных решений.

Межпредметное взаимодействие экспертного сообщества на данном этапе формирования системы мониторинга относится к актуальнейшим на сегодняшний день позициям в научно-теоретической и практической сферах современной науки. Одной из выделяющихся особенностей мониторинга законодательства и правоприменительной практики является не столько анализ и прогноз собственно качества законодательства и правоприменительной практики, сколько анализ реального состояния общественных отношений, реальной жизни человека, деятельности институтов государства и гражданского общества, характеристики которых в большей степени имеют именно межпредметную сущность и конечные цели которых могут быть достигнуты только благодаря межпредметному комплексному правовому регулированию.

В этой связи в рамках организации системы мониторинга большое внимание целесообразно уделять привлечению на постоянной основе экспертов различных отраслей знаний к оценке государственных решений и прогнозированию последствий их реализации.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с 2002 года проводит ежегодную Всероссийскую научно-практическую конференцию "Мониторинг законодательства и правоприменительной практики", которая, по сути, своей целью имеет именно объединение экспертов. При этом такое объединение осуществляется не только в рамках научного сообщества, но и в рамках системы органов государственной власти. На этапе зарождения самой идеи конференции, посвященной мониторингу, одной из основных целей ее была цель консолидировать знания и опыт представителей законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти для поиска и исследования новых инструментов совершенствования деятельности государства по признанию, защите и обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Скорее всего именно это качество конференции и позволяет поддерживать постоянное внимание к поднимаемым проблемам.

Роль экспертного сообщества в его межпредметном составе представляется весьма необходимой при выработке Концепции мониторинга законодательства и правоприменительной практики и программы ее реализации. Первоначальный проект такой концепции был подготовлен в Совете Федерации и представлен для обсуждения на Второй всероссийской конференции по мониторингу, где в целом был поддержан и принят за основу для дальнейшего совершенствования. Особенностью проекта является то, что в нем впервые сделана попытка закрепить основные принципы осуществления мониторинга — это принцип государственно-правовой стратегии, принцип конституционного мировоззрения, принцип гуманитарно-правовой экспертизы. Основные направления создания системы мониторинга, которые содержатся в проекте, также имеют принципиально новое значение. Указанные направления определены в сфере государственно-властных отношений, в системе каждой ветви власти, а также в сфере отношений гражданского общества. Концепция включает в себя нормативно-правовые аспекты осуществления мониторинга и программно-целевые основы организации системы мониторинга в Российской Федерации на ближайшие четыре года.

В Совете Федерации в рамках подготовки данного проекта документа был разработан словарь основных понятий, системно выражающих концепцию мониторинга и формы его осуществле-

ния с учетом особенностей законодательной, законопроектной деятельности федеральных и региональных органов власти законодательной власти, а также специфику правоприменительной деятельности органов исполнительной и судебной ветвей власти.

Несомненно, системообразующую и координирующую роль в создании и функционировании системы мониторинга в Российской Федерации призвано сыграть издание вестника "Мониторинг права". На этапе подготовки настоящего доклада заканчивается разработка структуры вестника, поступают статьи от представителей органов государственной власти и экспертного сообщества⁹⁹.

Участие институтов гражданского общества в осуществлении анализа и прогноза качества законодательства, которое государство на данном этапе своего развития предлагает гражданам и населению России, относится к числу первичных целей создания системы мониторинга правового пространства и правоприменительной практики. В настоящее время, поскольку институты гражданского общества в этой сфере слабо организованы, не имеют соответствующих организационно-правовых механизмов и средств осуществления комплексной деятельности, предлагается инициировать этот диалог власти и общества со стороны государства с целью определения истинных ориентиров своего собственного развития и постоянного поддержания в этой связи высокой степени участия общества в делах государства.

Хороший, своевременно принятый закон — это и есть самое желанное место встречи "Власти и Общества", "Государства и Человека".

На данном этапе развития общества стратегическая задача российской государственности — утверждение верховенства закона — не может быть решена без активного заинтересованного участия гражданского общества (в лице таких его институтов, как наука, политические партии и движения, профсоюзы, союзы предпринимателей, иные общественные объединения, СМИ и т. д.). Вовлечение общества в дело укрепления законности и правопорядка не должно ограничиваться лишь стадией реализации уже принятого законодательства. Важно найти надлежащие формы подключения общественных институтов к процессу создания законов, к инициированию и подготовке законопроектов, затрагивающих интересы широких слоев населения, и особенно необходимо организовать мониторинг правоприменительной практики.

Это позволит добиться стремительного продвижения по таким актуальным направлениям, как:

- повышение качества и эффективности законодательства за счет использования интеллектуального потенциала общества, выявления и учета всего спектра социальных интересов, существенного повышения уровня научного обеспечения законопроектной работы;

- снижение степени отчуждения между властью и обществом путем обеспечения максимально возможной открытости законотворческого процесса, преодоления тенденции к корпоративизации законодательной деятельности, ее подчинения частным, групповым, партийным интересам в ущерб интересам общества и государства;

- повышение уровня общественного согласия и снижение остроты социальных конфликтов в результате общественного обсуждения и согласования позиций различных заинтересованных сторон, ориентации законодателя на выражение в законе общей воли и согласованного общего интереса;

- преодоление сложившихся традиций правового нигилизма с помощью формирования у людей чувства сопричастности к законотворческому процессу и ответственности за его результаты, повышения доверия к законодателю и закону.

Процесс исследования и последовательной реализации идеи мониторинга законодательства и правоприменительной практики, полученные промежуточные результаты этой работы объективно свидетельствуют о необходимости организации единого центра анализа и прогноза правового пространства и правоприменительной практики в Российской Федерации, который мог бы стать ключевым элементом системы мониторинга в стране.

В рамках подготовки настоящего доклада в Совет Федерации поступали предложения о поддержке идеи создания такого центра, к основным предметам деятельности которого мог бы относиться мониторинг законодательства и правоприменительной практики.

⁹⁹ Несомненно, поддерживается предложение Самарской Губернской Думы о том, что необходимо развивать использование в процессе мониторинга научных работ, диссертаций, монографий и т.п. (от 22 ноября 2005 года № 1-02/3324).

Такой центр, условно его пока можно назвать Всероссийский центр мониторинга права¹⁰⁰, на основе общего интереса всех ветвей государственной власти и общественных институтов, его учредивших, на основе объективной информации, поступающей от соответствующих субъектов мониторинга (органов государственной власти, местного самоуправления и общественных организаций), мог бы проводить ее независимую оценку, перерабатывать и предлагать рекомендации законодательному и правоприменительному уровням власти о стратегических (перспективных) ориентирах в их деятельности по защите, реализации и развитию конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Этот институт мог бы обеспечить: снижение влияния ведомственности и лоббирования корпоративных структур как в законодательстве, так и в правоприменении; координацию деятельности всех ориентированных на мониторинг и контроль структур; организацию их деятельности по единой методологии и согласованным методикам; создание необходимой инфраструктуры мониторинга и включение его результатов в соответствующие общественные и государственные процессы.

На данном этапе выделяются следующие направления его деятельности.

Выработка методологии мониторинга, системы экспертных оценок современной правовой системы и методик их проведения с учетом специфики правотворческой, правоприменительной, судопроизводственной и иных форм правоохранительной деятельности:

определение основных индикаторов с учетом внутренних национальных задач и целей, а также процессов глобализации для различных отраслей законодательства; индикаторов оценки правоприменения по всем направлениям развития правовой системы Российской Федерации;

отслеживание результатов учетно-регистрационной работы по нормативно-правовым источникам на всех уровнях правотворчества;

при этом следует учитывать варианты проектов законов по одному предмету, количество принятых, отклоненных (с учетом структурированных центром причин отклонения), количество измененных и дополненных законов Российской Федерации и законов субъектов Российской Федерации и т.п.;

оказание помощи в подготовке руководящих начал в создании Свода законов Российской Федерации.

Обеспечение работы по гармонизации законодательства Российской Федерации по следующим направлениям:

федерального законодательства в разрезе отраслей и предметных областей применения;

федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, правовых актов органов местного самоуправления;

законов Российской Федерации и законов Республики Беларусь;

законодательства в рамках СНГ, ЕС, ВТО и других международных региональных и иных структур;

сравнительный анализ тенденций развития зарубежного законодательства и законодательства Российской Федерации с учетом процессов глобализации, информатизации общества и применения глобальных сетей (типа Интернет) в документообороте.

Мониторинг формирования общественного мнения, правосознания всех слоев общества, преодоления правового нигилизма и низкого уровня законности в практике публично-правового и частно-правового секторов экономики и социального развития, в практике массовых и иных структур формирования правовой культуры современного общества.

Отслеживание учета результатов мониторинга правовой системы в науке и практике государственного строительства.

Оказание методической помощи Министерству образования и науки Российской Федерации в правовом воспитании молодежи и другим ведомствам в подготовке кадров их подразделений, осуществляющих мониторинг.

¹⁰⁰ Идею создания центра поддержали органы власти ряда субъектов Российской Федерации: письма администрации Красноярского края от 12 октября 2005 года № 1-03/699, Курганской областной Думы от 8 ноября 2005 года, № 2054; главы администрации Краснодарского края от 12 октября 2005 года № 1-03/699 и др.

Кроме того, специалисты Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации полагают, что подобный центр должен быть создан и функционировать в Совете Федерации во взаимодействии с такими же центрами при законодательных органах регионов (от 16 декабря 2005 года № 01-16/19).

Поступают предложения о целесообразности образования центров мониторинга законодательства и правоприменительной практики в регионах. Кроме того, на данном этапе формирования системы мониторинга начало ее организации с регионального уровня может быть наиболее эффективным шагом с точки зрения экспериментальной отработки новых основ и самых сложных механизмов мониторинга.

На этом этапе отчетливо представляется, что система мониторинга законодательства и правоприменительной практики позволяет в перспективе добиться следующих результатов:

создание новой модели государственного управления, открытой для институтов гражданского общества, бизнеса, социальных групп, понятной для каждого гражданина;

существенное повышение качества законодательства, правосудия и правоприменительной деятельности органов исполнительной власти;

организация единой системы конституционного партнерства, повышающей степень обоснованности принятия политико-правовых решений;

развитие системы плодотворного сотрудничества: человек — общество — государство.

§ 3. Досье закона: организационно-информационное обеспечение мониторинга

Мониторинг современного российского законодательства, уже сегодня насчитывающего более 500 тысяч актов федерального и регионального уровня, невозможен без современного организационного и технологического обеспечения.

Современный парламентарий принимает судьбоносные для страны решения в экстремально сжатом законодательном процессе. Даже концептуальная оценка законопроектов осложняется комплексным характером осуществляемого правового регулирования. Поэтому при кажущейся доступности всевозможной статистической и аналитической информации обо всех сферах общественных отношений остро ощущается недостаток актуальной, объективной и всесторонней информации, необходимой для принятия продуманного, взвешенного, максимально выверенного со всех позиций законодательного решения. Зачастую законодатель вынужден действовать интуитивно.

Вместе с тем современные технологии позволяют обеспечить сбор, хранение и профессиональную обработку с практически неограниченных объемов информации. Проблемы малой применимости передовых компьютерных средств кроются в самом законодательном процессе, который еще не имеет достаточной легитимной основы. Поэтому важно создать согласованные правовую, организационную и информационно-технологическую основы. Правовая основа должна укрепиться в процессе принятия федеральных законов, которые комплексно регулируют законодательную и иную нормативно-правовую деятельность. Имеем в виду принятие трех законов: "О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации", "О нормативных правовых актах в Российской Федерации" и "О порядке принятия федеральных конституционных и федеральных законов Российской Федерации".

В настоящее время нормативная регламентация законодательного процесса не предусматривает безусловных технологических процедур планирования и осуществления законодательной деятельности, рассмотрения законопроектов. Имеющиеся регламентные процедуры допускают многочисленные исключения. Законодатель в большинстве своем не считает себя связанным регламентными нормами. Отсюда невозможность составления административных регламентов законодательной деятельности палат Федерального Собрания и, как следствие, невозможность его нормальной унификации, стандартизации и перевода на автоматизированную основу.

Представляется, что недооценка возможностей современных технологий обработки и представления информации существенно тормозит разработку систем содержательного сопровождения законодательного процесса. Вполне допустимо предположение и о намеренном игнорировании современных средств организации парламентской деятельности, поскольку их внедрение существенно повысит прозрачность законопроектной работы и законодательного процесса.

Решению задачи автоматизации законодательного процесса могло бы способствовать создание индивидуальных автоматизированных рабочих мест для разработчиков, аналитиков и экспертов с применением информационных технологий, обеспечивающих организацию их индивидуальной (творческой) работы и информационно-аналитическое взаимодействие этих специалистов как внутри отдельного органа, так и между органами, участвующими в этом процессе.

Прикладное решение задачи автоматизации законодательного процесса должно предусматривать конструирование и построение в виде дерева целей в рамках компьютерной системы ор-

ганизационно-технологической модели законопроектной деятельности, составляющими которой являются собственно действия специалистов, выполняемые в определенной последовательности и по согласованной методике (установленным процедурам, регламентам), а также результаты выполнения этих действий на каждом из сложившихся этапов работ, где отражаются и функциональные шаги специалиста (разработчика, эксперта), и сведения о характере, приемах и способах их выполнения, и, что самое главное, обоснование результатов выполненных работ.

Методологической основой реализации такого подхода является сочетание теоретических требований правовой науки, позитивного опыта законопроектной деятельности к обеспечению качества проводимых исследований законодательства и разработке текста законопроекта со средствами автоматизированной системы, что позволит выстроить организационную и логическую структуру работы на каждом этапе на более высоком уровне аналитики и оценки результата.

Применение информационных технологий, с одной стороны, позволит сохранить все исходные материалы, связанные с разработкой, анализом и экспертизой законопроекта на любой стадии, сместить акцент в сторону творческого начала в работе, зафиксировать авторство творческих коллективов или отдельных авторов, а с другой — максимально устранить повторяющиеся процедуры и снизить "потери" при подготовке версий проекта и дублирование работы специалистов, обеспечить целостность и координацию усилий разных разработчиков одной темы, сбалансировать действия на уровне нормы, статьи, части акта и акта в целом по определенным параметрам, оптимизировать контроль заказчика и соответствующих подразделений, ответственных за прохождение проекта, и в конечном счете способствовать повышению качества разработки законопроектов.

Вместе с тем переход к новым технологиям неизбежен и ключевым в вопросе организации надлежащей информированности парламентариев и общества о необходимых пределах изменения (совершенствования) законодательства становится система мониторинга законодательства и практики его применения, основу которой, по общему признанию, должно составлять динамичное "досье закона", которое по сути должно отражать информационную историю закона.

В различных формах информационное сопровождение закона осуществляется сегодня и Государственной Думой, и Советом Федерации, и федеральными органами исполнительной власти, и научными школами, и негосударственными держателями справочных правовых систем. Попытки разработать модели досье закона продолжают предприниматься всеми заинтересованными участниками законотворческой деятельности. В не меньшей, а даже в большей степени озабочены этой проблемой и правоприменители.

Досье закона представляет собой регистрационный, контрольно-аналитический документ, который ведется в электронном виде.

В настоящем докладе представлена модель досье закона, выработанная Советом Федерации совместно с широким кругом экспертов в процессе работы над созданием всероссийской системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

МОДЕЛЬ ДОСЬЕ ЗАКОНА

ОБЩАЯ ЧАСТЬ *(ПАСПОРТНЫЕ ДАННЫЕ)*

1. Вид и наименование закона.
2. Отношение к сфере прав, свобод, интересов, обязанностей граждан.
3. Реквизиты закона.
4. Срок действия.
5. Субъекты ответственности за исполнение и реализацию.

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ *(СПЕЦИАЛЬНЫЕ СВЕДЕНИЯ НА РАЗЛИЧНЫХ СТАДИЯХ СУЩЕСТВОВАНИЯ ЗАКОНА)*

ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ СТАДИЯ

6. Инициатор разработки закона.

7. Разработчики законопроекта, информация об исследовательской работе разработчиков законопроекта (основные понятия и информационные дескрипторы по теме законопроекта в тезаурусах на русском и иностранных языках; научная библиография по теме законопроекта; избранные научные статьи, посвященные разработке законопроекта; избранные газетные публикации, отражающие общественное мнение о законопроекте; материалы парламентских слушаний, "круглых столов", исследований по теме законопроекта; документы международно-правового характера и законодательство зарубежных стран по теме законопроекта; дореволюционный и советский опыт законодательного разрешения проблем по теме законопроекта; законодательный опыт субъектов Российской Федерации по разрешению проблем по теме законопроекта, список ведущих ученых и специалистов-аналитиков, имеющих наибольшее число публикаций по теме законопроекта; проблемы, рассматриваемые законопроектом, в цифрах и фактах и др.).

8. Субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, и документы, представленные при внесении законопроекта.

9. Концепции актов федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающие реализацию законопроекта.

10. Субъекты (органы палат Федерального Собрания, органы законодательных собраний субъектов Российской Федерации) сопровождения законопроекта в парламенте, документы, аналитические, статистические материалы, использовавшиеся при рассмотрении законопроекта.

НОРМОТВОРЧЕСКАЯ СТАДИЯ

11. Акты Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающие реализацию законопроекта.

12. Акты субъектов Российской Федерации, принятые в связи с принятием закона.

13. Акты органов местного самоуправления, обеспечивающие реализацию закона.

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ СТАДИЯ

14. Оперативный мониторинг — информация о применении закона уполномоченными органами (исполнительными, судебными, органами местного самоуправления) в течение первого года действия закона.

15. Плановый мониторинг — информация о применении закона уполномоченными органами (исполнительными, судебными, органами местного самоуправления) за трех(пяти)летний период действия закона.

СТАДИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНА

16. Инициатор законопроекта, направленного на совершенствование закона.

17. Разработчики законопроекта, информация об исследовательской работе разработчиков законопроекта (результаты мониторинга).

18. Субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, и документы, представленные при внесении законопроекта.

19. Концепции актов федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающие реализацию законопроекта.

20. Субъекты сопровождения законопроекта в парламенте, документы, аналитические, статистические материалы, использовавшиеся при рассмотрении законопроекта.

21. Прохождение законопроекта у Президента Российской Федерации (у главы региона).

СТАДИЯ ПРЕКРАЩЕНИЯ ДЕЙСТВИЯ ЗАКОНА

22. Инициатор законодательной инициативы о прекращении действия закона.

23. Разработчики законопроекта, информация об исследовательской работе разработчиков законопроекта (результаты мониторинга).

24. Субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, и документы, представленные при внесении законопроекта.

25. Концепции актов федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающие реализацию законопроекта.

26. Субъекты сопровождения законопроекта в парламенте, документы, аналитические, статистические материалы, использовавшиеся при рассмотрении законопроекта.

27. Прохождение законопроекта у Президента Российской Федерации (у главы региона).

Настоящая модель досье закона носит унифицированный характер и может быть применена как в отношении законов, так и в отношении подзаконных нормативных правовых актов.

Предстоит большая работа по созданию автоматизированной системы "Мониторинг законодательства и других форм нормативно-правовой деятельности", имея в виду сложность интеграции дифференцированных направлений реально существующего мониторинга в настоящее время. Особого внимания потребуют стадии проектирования, публичного обсуждения и принятия нормативных правовых актов, а также последующей экспертной оценки по индикаторам правовой оценки результатов их реализации. Кроме того, необходима оценка результатов по индикаторам, реально отражающим итоги правового регулирования отношений субъектов в ходе реализации политики государства, национальных программ, проектов и планов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для того чтобы права и свободы человека и гражданина действительно определяли смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивались правосудием, как это установлено статьей 18 Конституции Российской Федерации, необходим постоянный, комплексный, системный анализ всех сфер общественных отношений, урегулированных нормами права.

Создание системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики и выделение мониторинга как приоритетного, нового вида государственной деятельности даст возможность полнее раскрыть потенциал Конституции страны как основного закона, определяющего стратегию развития государства и общества, а также будет способствовать закреплению в обществе и государстве признаков преемственности и последовательности в осуществлении государственной власти, смысл и содержание которой определяют права и свободы человека и гражданина.

Представляется, что сегодня необходимо выделить как новый, ответственный вид деятельности систематическую деятельность государственных органов и общественных институтов по оценке, анализу и обобщению информации о состоянии динамики законодательства, практики его применения в установленной сфере деятельности с целью выявления их соответствия планируемому результату государственного управления и правового регулирования, ожиданиям участников законодательного процесса, должностных лиц исполнительных, судебных и иных органов власти, институтов гражданского общества и граждан.

Для дальнейшего развития системы мониторинга в краткосрочной перспективе представляется последовательным рекомендовать:

законодательным органам государственной власти Российской Федерации (Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации), иным участникам законодательной деятельности, субъектам права законодательной инициативы предложить в течение 2006 года при подготовке и рассмотрении законопроектов ввести в свою практику включение в заключительные положения рассматриваемых законопроектов норм о необходимости осуществления соответствующими органами власти мониторинга их правоприменительной практики и представление полученной информации Федеральному Собранию Российской Федерации. Особое внимание предлагается уделить законопроектам, направленным на правовое обеспечение реализации президентских национальных проектов;

комитетам Государственной Думы, комитетам и комиссиям Совета Федерации рекомендовать подготовить и осуществлять программы мониторинга правоприменительной практики в сферах правового регулирования вопросов их ведения, особенно в части реализации президентских национальных проектов;

Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительству Российской Федерации включить в свои соответствующие планы законопроектной работы на период весенней и осенней сессий 2006 года следующие законопроекты: "О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации", "О нормативных правовых актах в Российской Федерации", "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов";

в целях организации системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики Совету Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации предложить совершенствовать организационно-информационные формы, методы и средства систематизации информации о законопроектах и законах;

исполнительным органам государственной власти в течение 2006 года предложить приступить к созданию системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики, закрепив типовую функцию мониторинга законодательства и правоприменительной практики в законах и иных нормативных правовых актах, регулирующих деятельность Правительства Российской Федерации, иных органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

судебным органам государственной власти Российской Федерации совместно с Федеральным Собранием Российской Федерации предложить проработать вопрос о целесообразности создания института полномочного представителя соответствующей высшей судебной инстанции Российской Федерации в Совете Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. К основным предметам ведения указанного института рекомендовать отнести вопросы обобщения информации о качестве законов, эффективности их применения судами и систематического информирования об этом палат Федерального Собрания при рассмотрении конкретных законопроектов и законов;

законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации предложить развивать правовые, информационные, организационные механизмы для комплексного анализа и прогноза качества законодательства, принимая во внимание опыт ряда регионов, особенно в части подготовки докладов о состоянии законодательства в субъекте Российской Федерации;

научно-экспертному сообществу, в том числе ведущим научно-исследовательским учреждениям страны, финансируемым из федерального бюджета, предложить в течение 2006 года завершить разработку Концепции мониторинга законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации, предусмотрев специальный раздел, посвященный созданию Всероссийского центра мониторинга права;

предложить высшим учебным заведениям предусмотреть в планах учебной и научно-исследовательской деятельности постоянную тему "Мониторинг права". Разработать дисциплины по специализации и курсы по выбору по тематике "Мониторинг права", предусматривающие обучение (повышение квалификации) специалистов по проведению целевого анализа и прогноза качества законодательства и правоприменительной практики.

ЧАСТЬ ПЯТАЯ

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА —
СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПРИОРИТЕТ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ**

§ 1. Совершенствование законодательства как процесс конституционного партнерства

Одна из целей деятельности настоящего доклада — обратить особое внимание на правовое содержание деятельности Российского государства.

Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

Правовая сущность любого демократического государства характеризуется в том числе системностью и качеством формируемого законодательства, и в первую очередь степенью обеспеченности и защищенности прав и свобод человека и гражданина.

Законодательство — это многозначное явление, а законодательный процесс представляет собой многоуровневую сложную систему взаимоотношений органов конституционного партнерства.

Основу законодательства Российской Федерации наряду с Конституцией Российской Федерации составляют федеральные конституционные законы и федеральные законы. В их подготовке принимают участие органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Сегодня в России созрели условия для организации законодательного процесса таким образом, чтобы взаимодействие и сотрудничество всех его участников осуществлялось на основе конституционного партнерства. Природа конституционного партнерства в законодательном процессе объективно требует обращения к проблеме ответственности парламентариев и других участников законодательного процесса как за качество законов, так и за их эффективную реализацию.

Социальная и юридическая ответственность законодателей обусловлена конституционно закрепленной идеей народного суверенитета, которая в современном мире приобрела характер универсального конституционного принципа. Суверенитет народа, изначально обусловленный социально-экономическим, политическим и духовным развитием общества, закономерно приобретает конституционно-правовую форму.

Все без исключения субъекты законодательного процесса независимо от степени их участия в работе над созданием законов несут публичную ответственность перед единственным источником власти в Российской Федерации — российским народом.

В то же время эффективность законодательного процесса в настоящее время во многом снижается из-за отсутствия законодательно урегулированных механизмов, направленных на обеспечение ответственного поведения каждого из участников законодательного процесса, а процесс принятия законов на данном этапе развития государства и его институтов пока нельзя отнести к деятельности государства, не имеющей резервов совершенствования.

Праву законодательной инициативы с точки зрения его конституционно-правовой природы применительно ко всем участникам законодательного процесса должна корреспондировать обязанность по надлежащему обеспечению общества и государства таким законодательством, которое в полной мере направлено на обеспечение и защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также на эффективное закрепление признаков Российского государства как суверенного.

В соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам власти субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

На данном этапе развития законодательства и законодательной деятельности нужно добиваться повышения взаимной ответственности указанных органов конституционного партнерства, чтобы все эти органы в качестве собственного приоритета определили качественное повышение эффективности участия в законодательной деятельности.

Резервы повышения эффективности этой деятельности очевидны. В первую очередь необходимо восполнить систему российского законодательства в части органических законов, обеспечивающих прозрачные и понятные обществу правила взаимодействия органов государственной власти по принятию законов.

В законодательном процессе участвуют институты государства, которые призваны в системной связи друг с другом создавать качественное законодательство. При этом каждый участник законодательного процесса занимает свое уникальное место в этой системе.

Президент Российской Федерации обеспечивает стратегическое целеполагание и творит стратегию правового развития Российской Федерации, имея при этом возможность сопоставить результаты законодательной деятельности со своими целевыми установками.

Правительство Российской Федерации в соответствии с приоритетными направлениями государственной политики определяет механизмы реализации государственной политики и предлагает их Федеральному Собранию в качестве программных документов и перспективных планов законопроектных работ.

Государственная Дума рассматривает предложения Правительства Российской Федерации с точки зрения соответствия приоритетным направлениям государственной политики, формирует и уточняет федеральную программу законодательной деятельности и определяет порядок рассмотрения законопроектов на сессию, в том числе выделяя законопроекты, подлежащие первоочередному рассмотрению.

Совет Федерации, выступая "правовым фильтром", рассматривает поступающие законы с учетом результатов мониторинга практики применения законодательства в субъектах Российской Федерации и готовности федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации к его реализации. В целях повышения качества законодательных актов проводится работа по совершенствованию механизма рассмотрения федеральных законов, принятых Государственной Думой. При этом повышается роль председателей комитетов Совета Федерации, ответственных за представление соответствующего федерального закона на заседании Совета Федерации. Предусматривается более широкое привлечение к рассмотрению федеральных законов членов экспертных советов, действующих при Председателе Совета Федерации, комитетах и комиссиях Совета Федерации.

Законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации также несут нагрузку по реализации федерального законодательства и в качестве субъектов права законодательной инициативы имеют все возможности оперативно отреагировать на законодательные ошибки или при необходимости предложить откорректировать неэффективные законодательные решения в порядке планового мониторинга.

Суды Российской Федерации могут существенно повысить качество принимаемого законодательства, если будут активнее использовать результаты обобщения судебной практики.

Конституционные субъекты права законодательной инициативы, участники законодательного процесса не ограничены в своей правотворческой деятельности и в этой связи в равной степени несут ответственность за создаваемое в России законодательство. Содержание и вид такой парламентской ответственности еще предстоит определить, но уже сейчас очевидно, что это будет ответственность перед источником власти — российским народом.

§ 2. Выводы по итогам работы над докладом "О состоянии законодательства в Российской Федерации"

1. В 2005 году экономические условия и достигнутая в предыдущие годы политическая стабильность позволили трансформировать устойчивое развитие Российской Федерации в реальные меры по повышению конкурентоспособности России в мировом сообществе, сформулировать ответы на внешние угрозы и внутренние вызовы.

В сентябре 2005 года были определены новые методы реализации российского политического курса. Политика модернизации отдельных сфер общественных отношений и антикризисного управления сменилась программно-целевым подходом, в основе которого концентрация усилий на конкретных проектах национального масштаба, неукоснительное следование конституционным ценностям, четкое формулирование стратегических ориентиров и концептуальная проработка взаимосвязанных рациональных подходов к решению общегосударственных задач.

2. Анализ итогов законодательной деятельности за 2005 год демонстрирует сложность и новизну задач, которые ставит перед законодателем стратегия правового развития России, определяемая Президентом Российской Федерации в соответствии с проводимым им политическим курсом.

В 2005 году прошли апробацию новые законодательные решения по формированию выборных органов государственной власти, сомнения в конституционности которых были устранены Конституционным Судом Российской Федерации. Законодательное обеспечение получили приоритетные национальные проекты.

Было продолжено законодательное обеспечение процессов разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, сопровождаемое соответствующими изменениями в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации.

Было продолжено объединение субъектов Российской Федерации.

3. По итогам 2005 года можно выделить ряд устойчивых позитивных тенденций в организации законодательной деятельности, обусловленных необходимостью законодательного обеспечения сформулированных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации приоритетов и президентских национальных проектов, существенно уточнивших механизмы реализации основных направлений государственной политики.

Качество взаимодействия Государственной Думы четвертого созыва и Совета Федерации в 2005 году существенно повысилось. 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 около тысячи законопроектов. Практически все законопроекты были рассмотрены.

Парламент существенно усилил контроль над исполнением и применением законов, обеспечивающих реализацию приоритетных задач государственной политики. Достаточно отметить, что по вопросу обеспечения органами исполнительной власти мер по реализации и исполнению законодательства, формирующего рынок доступного жилья, Государственной Думой было принято обращение к Правительству Российской Федерации.

При этом темп работы над законопроектами, призванными обеспечивать реализацию приоритетов государственной политики, по сравнению с 2004 годом не снижался: в течение года были приняты все законы, внесенные Президентом России в качестве приоритетных.

Принятие законов, развивающих федеративные отношения, местное самоуправление, административную реформу, политическую систему, позволило в основном достичь поставленные стратегические цели, сделать важный шаг к укреплению конституционных прав граждан.

Эта конструктивная работа продемонстрировала эффективность предложенной Советом Федерации системы взаимоотношений между участниками законодательной деятельности, построенной на принципах конституционного партнерства — согласованного и конструктивного взаимодействия, обеспечивающего оптимальную реализацию конституционных принципов самостоятельности и единства ветвей власти.

4. Год 2004 подтвердил обоснованность пристального внимания законодателя к федеральным законам, устанавливающим правовые основы проведения реформ. Результаты проводимого палатами Федерального Собрания в течение года мониторинга федерального и региональ-

ного законодательства позволили уяснить готовность к реформам на местах и взвешенно подойти к вопросам введения в действие новых правовых регуляторов. В части сроков и порядка введения в действие в 2005 году было скорректировано законодательство о местном самоуправлении, законодательство, обеспечивающее инновационное развитие, избирательное законодательство, многое другое. Уже на финальном этапе принятия федерального бюджета на 2006 год были продуманы и законодательно закреплены механизмы сбалансированного обеспечения приоритетных национальных проектов.

Вместе с тем наряду с положительными тенденциями сохраняется ряд существенных проблем, связанных с эффективностью взаимодействия органов конституционного партнерства и институтов гражданского общества, что приводит к снижению качества принимаемых законов и эффективности их применения¹⁰¹.

5. Многие сохраняющиеся недостатки законотворчества, как уже отмечалось в докладе Совета Федерации 2005 года, определяются несовершенством 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 2005 году впервые был апробирован механизм учета консолидированного мнения общественности в законодательном процессе. Предметно рассмотреть этот вопрос можно будет только по результатам работы Общественной палаты Российской Федерации (которая и создавалась как независимый экспертный орган) хотя бы в течение года, однако общественный резонанс и публичность принимаемых этим органом решений, позволяет и палатам Федерального Собрания, и Президенту Российской Федерации рассчитывать на конструктивное участие этого нового для России федерального института гражданского общества в формировании российского законодательства.

§ 3. Рекомендации по стратегии правового развития Российской Федерации

Наряду с проблемами, вызванными объективной сложностью новых для законодателя задач и изменением подходов к организации законодательной деятельности, обусловленными изменением механизма выработки государственной политики, развитие стратегии правового развития России сдерживает ряд недостатков, которые уже приобрели хронический характер.

В 2005 году не была преодолена законодательная практика принятия большого количества "точечных" законов, которые регулируют самые разные сферы общественных отношений.

Как и в 2004 году рекордсменом по количеству таких изменений остается налоговое законодательство, фрагментарность корректировки в 2005 году отличала и законодательство об административной ответственности, законодательство в сфере образования, здравоохранения, науки, культуры, а также уголовное, уголовно-процессуальное законодательство.

В федеральных законах сохраняется тенденция необоснованно широкого установления сфер подзаконного регулирования (законодательство о государственной гражданской службе, бюджетное законодательство и др.). Сохраняется уже отмеченная в предыдущем докладе как "обычная" практика невыполнения Правительством Российской Федерации предписаний законов, касающихся своевременного и исчерпывающего подзаконного регулирования.

Законодательный процесс не способствует повышению качества законодательства, оно по-прежнему страдает: большим объемом юридических коллизий между нормами одного закона, нормами разных законов, законами и подзаконными актами; множественностью нормативных актов, загромождающих массив действующего законодательства; необоснованностью введения новых терминов, что, в свою очередь, порождает разночтения и противоречия; несвоевременным признанием утратившими силу актов или их положений, которые фактически не действуют, и т.д.

Остается малоэффективным и не претерпевает качественных изменений планирование законопроектной работы отдельными субъектами права законодательной инициативы. Предприни-

¹⁰¹ Из предложений к докладу Председателя Правительства Республики Тыва Ш. Ооржака от 10 октября 2005 года № 1/748-шо.

маемые попытки внести в эти процессы элементы консолидации, согласования позиций на ранних стадиях разработки законопроектов пока не приносят заметных результатов. Существующие механизмы взаимодействия работают неэффективно (например, работа трехсторонней комиссии по формированию основных положений федерального бюджета вызывала существенные нарекания), а новые механизмы (например, предварительная проработка концепций законопроектов в рамках Государственного совета Российской Федерации и Совета законодателей) пока далеки от практического воплощения.

По-прежнему, в законодательном процессе отсутствуют гарантии учета мнения субъектов Российской Федерации.

Открытость законодательного процесса остается недостаточной. Субъекты права законодательной инициативы и общество не имеют своевременной и полной информации о рассматриваемых в Государственной Думе законопроектах, имеющихся по ним отзывах и экспертных заключениях, даже таблицы поправок, поступающие после принятия законопроекта в первом чтении, не доступны ни для субъектов права законодательной инициативы, ни для общества.

Не изжита практика нарушения временных сроков обсуждения, рассмотрения и принятия законов. Ложное понимание политической целесообразности скорейшего принятия законов в ущерб соблюдению объективно необходимых законодательных процедур остается доминирующим фактором принятия законодательных решений, негативно влияющих на качество законодательства. Продолжается практика принятия законов сразу в трех чтениях.

Ошибки допускаются в определении условий, необходимых для подготовки к вступлению законов в силу, наличия правовых, финансовых, организационных ресурсов, обеспечивающих реализацию закона. Механизмы реализации закона должны быть четко закреплены.

Наконец, остается нерешенной проблема контроля над деятельностью органов исполнительной власти по подготовке к реализации законов, а также эффективный мониторинг применения этих законов. Пока перспективы установления механизмов парламентского контроля остаются концептуально неопределенными, необходимо предпринять усилия для эффективной реализации имеющейся контрольной функции Общественной палаты Российской Федерации.

В решении этой задачи в первую очередь необходимо предусмотреть вопросы "персонификации" ответственности органов государственной власти за несвоевременность и ненадлежащее качество законодательного обеспечения государственной политики, не исполнение законов, недобросовестное правоприменение.

Стержневыми моментами в законотворчестве, правоприменительной практике, повседневной жизни общества, государства и граждан должны быть формирование и реализация системы ответственности.

Законы должны быть актами прямого действия, включающими системные механизмы стимулирования их исполнения.

Исследование в докладе Совета Федерации качества федерального законодательства, а также убеждение, что причины и условия возникновения недостатков законодательства сокрыты в организации законодательной деятельности, позволяют констатировать принципиальное противоречие между необходимостью системного законодательного обеспечения государственной политики, оперативной и адекватной реакцией законодателя на возникновение проблемных ситуаций и несовершенной методологической и организационно-правовой базой законотворчества.

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.

Необходимо, чтобы при внесении законопроектов Правительством Российской Федерации одновременно представлялась концепция реализации их положений. Необходимо также разработать правила подготовки и принятия подзаконных актов, систему критериев оценки их соответствия закону.

Следует установить требования к порядку проведения и содержанию экспертизы (экономической, социально-психологической, правовой, юридико-технической, гуманитарной и др.) на всех стадиях законодательного процесса. Законодательно установить обязанность проведения независимой от органов государственной власти общественной экспертизы законопроектов.

Важнейшим элементом обеспечения качества законодательства должна стать система мер по его кодификации.

С целью выявления и устранения противоречий в законодательстве необходимо провести инвентаризацию и систематизацию всех нормативных правовых актов.

Сегодня необходимо выделить как новый, ответственный вид деятельности, развивающий диалог власти и общества — систематическую деятельность государственных органов и общественных институтов по оценке, анализу и обобщению информации о состоянии законодательства, практики его применения с целью выявления их соответствия планируемому результату правового регулирования, ожиданиям участников законодательного процесса, должностных лиц исполнительных, судебных и иных органов власти, институтов гражданского общества и граждан.

Законодательные органы государственной власти Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации), иные участники законодательной деятельности, субъекты права законодательной инициативы в течение 2006 года при подготовке и рассмотрении законопроектов должны ввести в свою практику включение в заключительные положения рассматриваемых законопроектов норм о необходимости осуществления соответствующими органами власти мониторинга их правоприменительной практики и представления полученной информации Федеральному Собранию Российской Федерации. Особое внимание предлагается уделить законопроектам, направленным на правовое обеспечение реализации президентских национальных проектов.

На этапе реализации принятых законов крайне важно обеспечить мониторинг правоприменительной практики для оценки эффективности принимаемых законов. Мониторинг законодательства должен дополняться жестким контролем за применением законов органами государственной власти.

Наконец, сложились объективные предпосылки для постановки вопроса и создания Всероссийского центра мониторинга права, который на основе общего интереса всех ветвей государственной власти и общественных институтов, на основе объективной информации, поступающей от соответствующих субъектов мониторинга (органов государственной власти, местного самоуправления и общественных организаций), мог бы проводить ее независимую оценку, перерабатывать и предлагать рекомендации законодательному и правоприменительному уровням власти о стратегических (перспективных) ориентирах в их деятельности по защите, реализации и развитию конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Учитывая, что нормы международного права в своей совокупности образуют верхний уровень правового регулирования в Российской Федерации, а также особенности законодательной деятельности Федерального Собрания в 2005 году, существенное внимание следует уделить совершенствованию экспертно-правовых механизмов рассмотрения федеральных законов, направленных на ратификацию международно-правовых обязательств Российской Федерации.

Принятие мер по подготовке и реализации современной концепции законодательного регулирования общественных отношений, отвечающей требованиям времени, становится одним из приоритетов. Конечной целью реализации которых должна стать организация законодательной деятельности на основе среднесрочной программы законодательной деятельности.

Одним из слабых мест системы законодательного регулирования является 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, фактически представляющее собой программно-политическое обращение главы государства к нации (стране). Для реализации этих 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 утверждаться либо федеральным законом, либо указом Президента Российской Федерации. При этом среди направлений государственной политики особое место должно отводиться приоритетным национальным проектам.

Программа должна содержать в себе раздел "Концепция и программа законодательного обеспечения стратегии развития России". Реализация идеи принятия государственной программы законопроектных работ и законодательной деятельности сегодня вполне возможна.

Однако переход к новым подходам в 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 закона о Федеральном Собрании.

Осознание особой важности указанных законов, их органичного характера позволило Совету Федерации предложить обществу концепции этих законов, приглашая посредством их публикации в тексте настоящего доклада к их обсуждению все заинтересованные общественные и государственные институты.

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.

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.

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.

§ 4. Правовое обеспечение процесса совершенствования законодательства

Анализ состояния законодательства в Российской Федерации и законодательной деятельности, осуществленный в настоящем докладе, а также в докладе 2004 года, показывает, что качество принимаемых законов могло бы быть значительно выше, если бы все этапы работы субъектов права законодательной инициативы регулировались на законодательном уровне.

В настоящее время основными нормативными актами, регулирующими законодательный процесс, являются Конституция Российской Федерации и регламенты палат Федерального Собрания — Государственной Думы и Совета Федерации. Положения статей 104—108 Конституции Российской Федерации устанавливают основополагающие принципы законодательного процесса, однако в силу своего обобщающего характера, присущего конституционным нормам, не описывают и не могут описывать крайне необходимые для нормальной организации этого процесса детали.

Регламенты палат Федерального Собрания как правовые акты ограниченной сферы действия, регулирующие деятельность каждой палаты, не формируют общеобязательных для всех участников законодательного процесса правил взаимодействия. К тому же эти акты не в полной мере описывают законодательный процесс в части рассмотрения законопроектов и законов в Федеральном Собрании. Существенным является наблюдение за изменением регламентов палат Федерального Собрания с 1993 года. Ни ранее принимавшиеся регламенты, ни действующие в настоящее время не в состоянии предупредить появление целого ряда существенных недостатков законодательства Российской Федерации, накопление которых ставит под угрозу сохранение достижений современной России.

В числе таких недостатков — недопустимые нарушения процедур подготовки законопроектов, нарушения разумных процедур их рассмотрения и, наконец, отсутствие целостной системы контроля над их реализацией и актуализацией в связи с изменяемыми потребностями общества.

Существующая регламентация законодательной деятельности порождает частое неоправданное изменение отдельных законодательных актов, нарушает один из основополагающих принципов правового государства — принцип стабильности законодательства.

Принятие большого количества законов низкого качества, некоторые из которых дестабилизируют экономическую и политическую обстановку в стране, приводит к огромным незапланированным бюджетным расходам, делает актуальной проблему мониторинга законов как на стадии их разработки и принятия, так и после вступления в силу.

Хронические недостатки законодательной деятельности подробно описаны и в докладе Совета Федерации 2004 года, и в главе 1 части четвертой настоящего доклада. Абсолютная поддержка этих идей, выраженная в процессе работы над настоящим докладом всеми без исключения органами конституционного партнерства, подтвердила жизненную необходимость объявить совершенствование законодательства стратегическим приоритетом государственной политики и поднять вопрос о принятии органических конституционных законов, детально регламентирующих законопроектную и законодательную деятельность.

Весь комплекс вопросов, связанных с законопроектной и законодательной деятельностью, может быть разрешен путем принятия трех законов, описывающих: статус Федерального Собрания, систему нормативных правовых актов в Российской Федерации и порядок принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов.

Крайне важно разрабатывать указанные законы именно "в пакете", поскольку ранее предпринимавшиеся попытки их подготовки не были успешными именно ввиду невозможности корректного определения предметов каждого из указанных законов. Поэтому Совет Федерации предлагает для обсуждения проекты концепций всех указанных законов.

Предлагаемая обществу триада проектов концепций законов является открытой для обсуждения, демонстрирует диалог органов конституционного партнерства, власти и общества и призвана создать новые условия для последовательной реализации стратегии правового развития России.

Проект концепции федерального закона о Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации

Основная идея федерального закона "О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации" (далее — закон о парламенте) — детализировать и развить положения Конституции Российской Федерации о парламенте, обеспечить необходимый объем правового регулирования парламентской деятельности.

Цель разработки закона о парламенте заключается в создании оптимальных условий функционирования высшего органа законодательной и представительной власти Российской Федерации — Федерального Собрания Российской Федерации.

Круг лиц, на которых распространяется действие норм закона о парламенте, включает Совет Федерации, Государственную Думу, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, органы государства, которые формирует парламент, органы, которые подлежат парламентскому контролю, органы и должностных лиц, деятельность которых может подвергаться парламентским расследованиям, внутренние органы парламента, их должностных лиц, аппараты палат парламента, сотрудников аппарата парламента, министерства и ведомства, обеспечивающие деятельность парламента, а также другие государственные органы и других должностных лиц, связанных с деятельностью парламента.

Закон о парламенте относится к сфере конституционного права, содержит нормы и процессуального, и материального права. Закон о парламенте призван развить и детализировать положения, закрепленные в главе 5, а также статьях, входящих в другие главы Конституции Российской Федерации. Закон о парламенте призван заполнить определенный вакуум в сфере регулирования организации и деятельности парламента России.

Правовое регулирование в сфере действия предлагаемого закона о парламенте помимо Конституции Российской Федерации осуществляется в настоящее время регламентами палат Федерального Собрания — Регламентом Совета Федерации и Регламентом Государственной Думы, а также рядом федеральных законов, связанных с деятельностью парламента, таких как законы о порядке формирования Совета Федерации и выборах депутатов Государственной Думы. Нормы, относящиеся к парламенту, присутствуют во многих других законах.

Необходимость особого закона о парламенте связана с тем, что Конституция Российской Федерации как высший законодательный акт самого общего характера не может и не должна регулировать весь комплекс вопросов, относящихся к парламенту. Регламенты палат, принимаемые каждой палатой самостоятельно, не могут урегулировать вопросы совместной деятельности па-

лат, такие как процедуры создания совместных органов, создание и деятельность комиссий по парламентскому расследованию, порядок проведения совместных заседаний палат, вопросы обеспечения деятельности парламента. В настоящее время регулирование организации и деятельности российского парламента имеет разрозненный и недостаточный характер. Закон о парламенте призван создать единую основу парламентского права, системно урегулировать весь круг вопросов, связанных с деятельностью парламента и его организацией.

Принятие закона о парламенте позволит учесть опыт парламентской деятельности, накопленный со времени принятия Конституции Российской Федерации.

Принятие закона о парламенте не приведет к отмене регламентов палат Федерального Собрания России, но потребует внесения в них определенных изменений.

Правовое содержание закона о парламенте определяется конституционно установленными полномочиями парламента:

- осуществлять представительство народа и субъектов Российской Федерации;
- осуществлять полномочия высшего законодательного органа страны;
- участвовать в формировании высших и центральных органов государства;
- осуществлять парламентский контроль;
- участвовать в верховном руководстве государством.

Повышению эффективности деятельности парламента и устранению недостатков этой деятельности будет способствовать введение в закон о парламенте ряда новых положений, в том числе таких, которые до сих пор вообще не нашли какого-либо правового урегулирования.

Закон о парламенте вводит новое положение о праве парламента давать согласие на распоряжение крупной федеральной собственностью, а также на обременения государства, например, при займах у иностранных государств.

К числу новых положений относится положение о парламентской оппозиции, о ее праве быть представленной пропорционально в комитетах и комиссиях палат, их руководстве, в создаваемых парламентом временных комиссиях, праве на реплику в правительственных газетах.

Закон о парламенте вводит положение об индемнитете — свободе речи и голосования в парламенте.

Новым является положение об ответственности члена парламента за недостойное поведение.

Закон о парламенте устанавливает новые детали порядка назначения на государственные должности, в частности, положение о невозможности повторного представления кандидата после отказа в утверждении его на должность.

Закон о парламенте уточняет положения о партийных фракциях, вводит норму об утрате мандата депутата Государственной Думы при выходе депутата из фракции партии, по списку которой он был избран. Устанавливается также норма о возможности объединения депутатов, не входящих во фракции, в депутатские группы, которым по ряду вопросов предоставляются права, равные правам фракции (данная норма действует только до избрания всех депутатов Государственной Думы по партийным спискам).

Структура закона о парламенте включает:

- вводную часть, вводящую основные понятия и определения;
- главу об организации парламента, устанавливающую основы формирования парламента, структуру парламента, общие вопросы созыва и роспуска Государственной Думы, внутреннюю структуру палат, их органы, формы совместной деятельности палат, деятельность фракций;
- главу о парламентской оппозиции, ее правах и обязанностях;
- главу о правовом положении членов парламента, гарантиях их деятельности;
- главу об общих положениях законотворческого и законодательного процесса в парламенте (с некоторым повторением положений закона о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов);
- главу о порядке назначения на высшие государственные должности, о порядке формирования высших и центральных органов;
- главу об экстренном созыве Совета Федерации при объявлении чрезвычайного или военного положения на территории Российской Федерации;
- главу о парламентском контроле, его формах и последствиях, о парламентских расследованиях;
- главу о финансовом и материальном обеспечении работы парламента.

Последствия принятия и реализации закона о парламенте скажутся в социально-экономической, политической и юридической сферах.

Совершенствование работы парламента в результате принятия закона, принятие им более качественных законов, меньшая текучка законодательства улучшат решение социально-экономических вопросов, позволят эффективнее и полнее откликаться на нужды народа. Важные социально-экономические последствия могут быть, если парламент будет наделен правом на утверждение решений о распоряжении крупной государственной собственностью и финансовых (и иных материальных) обременений государства и народа (например, при иностранных займах).

Политические последствия принятия рассматриваемого закона могут быть значительными. Это в целом улучшит управление государством, повысит эффективность взаимодействия Федерального Собрания с другими органами государства, укрепит авторитет парламента в обществе.

Еще более значительны юридические последствия. Закон о парламенте создаст рамки парламентского права, обеспечит целостное регулирование ныне разрозненных отношений, связанных с организацией и деятельностью парламента, четко определит роль парламента в верховном руководстве страной.

Проект концепции федерального закона о нормативных правовых актах

Основная идея федерального закона "О нормативных правовых актах в Российской Федерации" (далее — закон о НПА) заключается в законодательном оформлении принципов и процессуальных правил деятельности субъектов, реализующих полномочия в области правотворчества государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации; обеспечении системной связи и упорядочении законодательства и правовых нормативных актов в системе российского права.

Цель принятия закона о НПА состоит в создании единых правил правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления с учетом их сфер ведения и правового статуса, в упорядочении процессов подготовки, правил принятия нормативных правовых актов в качестве государственных решений, обеспечения их доступности и гласности в процессе их применения и исполнения.

Системная связь и преемственность нормативных правовых актов органов государственной власти является условием укрепления принципов правового, социального, демократического государства и общества в эпоху коренных реформ и реализации национальных программ по важнейшим направлениям развития страны, в процессах необходимых преобразований на пути к сближению государственных структур с институтами гражданского общества.

Предметом правового регулирования закона о НПА является процессуальное правовое регулирование деятельности в области формирования системы НПА в Российской Федерации, укрепления их иерархической связи при обеспечении верховенства закона. Предметная сфера процессуального регулирования данного закона охватывает все виды нормативных актов, включая: федеральные конституционные законы и федеральные законы; нормативные указы Президента Российской Федерации; постановления Правительства Российской Федерации; НПА федеральных министерств и ведомств; законы субъектов Российской Федерации; НПА высших должностных лиц и правительств субъектов Российской Федерации, НПА органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также НПА органов местного самоуправления.

Круг лиц, на которых распространяется действие закона о НПА, включает Президента Российской Федерации, органы законодательной (представительной) власти Российской Федерации с учетом всех субъектов законодательной инициативы, предусмотренной Конституцией Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти — федеральные министерства и ведомства, органы законодательной власти субъектов Российской Федерации; высших должностных лиц и правительства субъектов Российской Федерации; Центральную избирательную комиссию, Счетную палату Российской Федерации, Банк России и другие органы и должностных лиц, наделенных российским законодательством правами принимать и издавать подзаконные нормативные акты общего и неоднократного применения, органы и должностных лиц местного самоуправления.

Круг лиц, на которых распространяется закон о НПА, включает также органы и лиц, выполняющих функции разработчиков проектов НПА, экспертов, привлекаемых для оценки подготовленных проектов и текстов НПА, служащих аппарата государственных органов, обеспечивающих нормотворческую работу технологическими средствами, а также связь с общественностью.

Закон о НПА в системе законодательства является нормативной основой для консолидации уже имеющихся актов в области регулирования процессов нормотворчества, координации и гар-

монизации этих актов; включения в структуру нормотворчества новых направлений правового регулирования, в частности связанных с применением информационных технологий в самом процессе разработки и принятия правовых актов, в процессе обеспечения гласности и доступа граждан и всех иных субъектов права к достоверным источникам правовой информации, а также обеспечения мониторинга законодательства и правоприменительной деятельности.

В настоящее время правовое регулирование порядка разработки, принятия и опубликования НПА осуществляется:

Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации", статьи 3,4,12, 28, 43, 44 которого устанавливают ряд условий работы с проектами актов Правительства;

Указом Президента Российской Федерации от 10.08.2000 "О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации";

постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.97 № 1009, которое устанавливает требования к подготовке нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации;

постановлением Правительства Российской Федерации от 29.11.2000 "Об утверждении положения о порядке ведения Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации";

Указом Президента от 23.05.96 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти";

разъяснением Министерства юстиции Российской Федерации по вопросам применения установленного порядка опубликования НПА;

рядом приказов Министерства юстиции Российской Федерации по ведению регистра НПА.

Указанные акты касаются лишь некоторых процедур работы с НПА в цикле подготовки и принятия, однако целостной системы для всего процесса создания НПА разного уровня не выстраивают. Ряд действующих актов, устанавливающих процедуры разработки и принятия НПА, противоречат друг другу.

Закон о НПА регулирует ряд проблем, которые в настоящее время имеют противоречивые подходы к их решению или не урегулированы вообще. Такими проблемами, в частности, являются:

ранжирование НПА по уровням их принятия и включения в иерархию системы законодательства и других НПА, что связано с установлением терминологии в сфере деятельности относительно НПА;

критерии разграничения юридической силы нормативного и индивидуального правового акта;

критерии отнесения НПА к категории актов, затрагивающих права, свободы и обязанности гражданина и человека;

критерии отнесения НПА к нуждающимся в регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации.

Закон о НПА урегулирует также проблему доступности и понятности НПА их пользователям, особенно когда пользователями являются граждане. В частности, все больший масштаб приобретает практика изменения и дополнения уже принятых НПА актом, который включает только исправленные нормы в виде купюр или вставок с отсылкой к определенной статье действующего НПА, что делает его совершенно непонятным пользователю. Для устранения этого положения вводятся критерии, устанавливающие степень изменения текста НПА, которая влечет принятие новой редакции НПА.

Закон о НПА устанавливает регламенты электронной обработки документации в процессе подготовки, обоснования, разработки текстов НПА, осуществления экспертиз, ведения досье каждого НПА и архивов, сохраняющих результаты публичных обсуждений, предложений, принятых и отклоненных НПА, варианты проектов НПА. Закон о НПА регулирует также использование электронной подписи в процессе работы над проектами НПА, особенно при дистанционных контактах субъектов, участвующих в нормотворческих процессах.

В структуре закона о НПА выделены три части.

Первая часть посвящена упорядочению системы НПА в Российской Федерации с учетом уровней субъектов законотворческой деятельности, субъектов, принимающих подзаконные акты, выполняющие функцию регулирования правоприменительной деятельности на всех уровнях государственного и муниципального управления. В первой части решаются следующие задачи:

1. Обеспечение легитимности системы правовых дефиниций (терминологии), которая устанавливается законом о НПА для всей сферы нормотворческой деятельности.

2. Обеспечение нормативной правовой основы единой системы законодательства в Российской Федерации, согласованности федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

3. Нормативное оформление перечней подзаконных (правоприменительных) НПА с учетом уровней законодательства.

Вторая часть закона о НПА обеспечивает основную его цель — сформулировать единые нормативные требования ко всем этапам процесса прохождения НПА от его обоснования до принятия и включения в систему исполнения.

В этой части закона устанавливаются процессуальные требования и порядок подзаконного нормотворчества как основы правоприменительной деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Вводится понятие модельной (рекомендательной) формы НПА, представляющей, в частности, общие требования к порядку принятия законов субъектов Российской Федерации.

Вторая часть закона устанавливает основные требования к подготовке и принятию указов и иных правовых актов Президента Российской Федерации; постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации. В этой части предусматриваются правила подготовки и принятия НПА федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, формулируются правила взаимодействия между министерствами и агентствами по выработке и апробации проектов НПА. Вторая часть закона о НПА закрепляет общие правила принятия НПА на уровне органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения, а также основы процессуальных правил для органов местного самоуправления.

Эта часть закона системно представляет процессуальную нормативную основу для уточнения или принятия новых регламентов работы органов исполнительной власти в части нормотворчества и обеспечения процессов правоприменения и исполнения нормативно оформляемых решений.

Вторая часть устанавливает также организационное обеспечение процессуального и процедурного сопровождения НПА, затрагивающих права и свободы граждан.

Здесь же предусмотрены правила, обеспечивающие соблюдение юридической техники для разных уровней и видов нормативных правовых актов.

Третья часть закона о НПА посвящена проблеме использования информационных технологий в процессах законотворческой и иных форм нормативно-правовой деятельности, а также деятельности контрольных и надзорных органов по соблюдению законности в правоприменительной практике органов исполнительной власти и местного самоуправления.

В третьей части устанавливаются нормы планирования, согласования проектов законов и иных актов, принимаемых законодательными органами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, устанавливаются положения учета проектов законов по одноименным и сопредельным целям и сферам регулирования, ведения баз данных по проектам федеральных и региональных законов, а также баз данных по учету предложений субъектов законодательной инициативы, ведения досье на проекты законов с включением данных по всем стадиям их прохождения в процессе принятия закона вплоть до его опубликования.

В третьей части устанавливаются положения учета и регистрации принимаемых НПА на всех уровнях. Кроме того, в этой части закрепляются обязанности органов исполнительной власти в области формирования баз данных по нормативным правовым актам в своей системе ведения с выделением подсистем учета принимаемых актов конкретным органом и должностными лицами органов исполнительной власти.

В этой части решаются организационные, процессуальные проблемы ведения контроля законности принимаемых НПА и осуществления мониторинга законов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации, а также НПА органов исполнительной власти на всех уровнях, включая мониторинг НПА, принимаемых органами местного самоуправления.

В части правового регулирования процессов мониторинга выделены его технологическое обеспечение, где реализуются преимущественно технологические регламенты и стандарты, и те

задачи, которые связаны с экспертно-аналитическими программами мониторинга. Законодательно закреплены правила оценки разного уровня НПА по установленным индикаторам.

Третья часть устанавливает блок индикаторов оценки эффективности самой нормотворческой работы, в том числе оценки соблюдения юридической техники НПА, их связанности в системе законодательства, обоснованности новаций, требующих изменения уже действующих НПА. В аналитической части мониторинга предусмотрены критерии оценки эффективности полученного результата в состоянии регулируемых сфер развития страны и связанных с этим правовых отношений. Предусмотрены индикаторы оценки на коррумпированность, скрытое лоббирование представляемых проектов НПА.

В целом принятие федерального закона "О нормативных правовых актах в Российской Федерации" должно укрепить правовую основу нормотворчества в системе государственного управления, обеспечить условия для взаимодействия органов государственной власти с субъектами всех форм экономической, социальной, культурной деятельности, обеспечить условия взаимодействия государства с общественными организациями, обеспечить более высокий уровень доверия граждан к государству и законодательству Российской Федерации.

Проект концепции федерального закона о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов

Основная идея федерального закона "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов" (далее — закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ) заключается в надлежащем урегулировании законодательной процедуры, поскольку именно надлежащая процедура обеспечивает эффективное функционирование демократических институтов власти и принятие взвешенных решений, адекватно отвечающих потребностям жизни.

Цель разработки закона о порядке принятия ФКЗ и ФЗ заключается в создании условий принятия федеральных законов высокого качества.

Круг лиц, на которых распространяется действие норм закона о порядке принятия ФКЗ и ФЗ, включает субъекты законодательного процесса и субъекты законодательной инициативы — Президента Российской Федерации, Совет Федерации, членов Совета Федерации, Государственную Думу, депутатов Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации. Кроме того, вносимый проект федерального закона регулирует функционирование Федерального Собрания Российской Федерации в целом, его палат и органов, аппаратов палат в ходе подготовки и рассмотрения проектов федеральных конституционных и федеральных законов.

Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ относится к отрасли конституционного права, причем содержит главным образом нормы процессуального права. Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ призван развить и детализировать положения, закрепленные в статьях 104—108, а также в других статьях Конституции Российской Федерации. Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ призван заполнить определенный вакуум в сфере регулирования законодательного процесса.

Правовое регулирование в сфере действия предлагаемого закона о порядке принятия ФКЗ и ФЗ помимо Конституции РФ осуществляется в настоящее время регламентами палат Федерального Собрания — Регламентом Совета Федерации и Регламентом Государственной Думы.

Каждый из указанных регламентов принимается соответствующей палатой самостоятельно и призван регулировать внутреннюю жизнь палаты. Действующие регламенты палат, с одной стороны, но не полностью обеспечивают регулирование законодательного процесса внутри Федерального Собрания, особенно в части взаимодействия палат, а с другой стороны — регулируют и отдельные вопросы, выходящие за рамки деятельности палат, устанавливая отдельные положения процедуры работы над законопроектами других участников законодательного процесса, то есть выходят за рамки своей компетенции.

Регламенты палат Федерального Собрания, обеспечивая, в общем, регулирование законодательного процесса внутри палат, не охватывают всего процесса в целом. Деятельность палат в соответствии со своими регламентами не всегда приводит к принятию высококачественных зако-

нодательных актов (ряд существенных недостатков принятых законов был отмечен в других разделах настоящего доклада). Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ призван обеспечить регулирование всего законодательного процесса и снизить возможность принятия законодательных актов низкого качества.

Принятие закона о порядке принятия ФКЗ и ФЗ не приведет к отмене регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации, но потребует внесения в них определенных изменений.

Повышению эффективности законодательной деятельности и устранению недостатков этой деятельности в настоящее время будет способствовать введение в закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ ряда новых положений, в том числе таких, которые до сих пор вообще не нашли какого-либо правового регулирования.

К таким положениям относятся новые детали процедуры принятия федерального закона о ратификации международного договора. В случае если договор содержит нормативную составляющую, она после ратификации становится составной частью российского законодательства, причем в соответствии со статьей 15 Конституции Российской Федерации, обладающей большей юридической силой, чем нормы федеральных законов. Поэтому закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ устанавливает возможность при наличии у палат Федерального Собрания сомнений относительно отдельных норм договора вводить в закон о ратификации положения, обязывающие орган власти, подписавший договор от российской стороны, сделать оговорки или заявления по поводу сомнительной нормы договора. Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ вводит положение, предусматривающее возможность внесения Федеральным Собранием предложения Президенту Российской Федерации о заключении дополнительного договора, вносящего изменения в договор, предложенный к ратификации. Предусматривается также введение положения о реализации нормы пункта "г" части 1 статьи 125 Конституции Российской Федерации о рассмотрении соответствия положений не вступившего в силу международного договора Конституции Российской Федерации. Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ устанавливает срок, в течение которого (считая со дня подписания международного договора) договор должен быть представлен на ратификацию.

Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ предусматривает положения, устраняющие возможность принимать законопроект в двух или трех чтениях сразу, так как при таком совмещении чтений нарушается право субъекта права законодательной инициативы на внесение поправок в законопроект и снижается качество рассмотрения законопроекта, а следовательно, и принимаемого закона.

Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ включает положения, исключающие возможность вносить изменения и дополнения одним законом в несколько действующих законов сразу, за исключением случая, когда положения двух или более действующих законов образуют единую норму, подлежащую изменению и дополнению.

Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ устанавливает положение, в соответствии с которым при внесении в закон изменений и дополнений более определенного количества принятие закона о внесении изменений и дополнений сопровождается принятием новой редакции изменяемого действующего закона или раздела закона, в случае когда изменения касаются только одного раздела.

Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ устанавливает сроки возможного внесения очередной порции изменений и дополнений одного и того же действующего закона после предыдущего изменения, а также обстоятельства, при наличии которых изменения могут быть внесены досрочно. Это положение не касается случаев внесения изменений в действующий закон при изменении полномочий или наименований органов или лиц, упоминаемых в законе.

Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ устанавливает требование внесения в Государственную Думу вместе с законопроектом проектов подзаконных актов, если их принятие предусматривается законопроектом, и совместного рассмотрения законопроекта и проектов подзаконных актов палатами Федерального Собрания.

Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ предусматривает дополнение перечня документов, представляемых субъектом законодательной инициативы в Государственную Думу совместно с

законопроектом, новым документом — концепцией законопроекта и устанавливает процедуру рассмотрения концепции законопроекта как составной элемент процедуры рассмотрения законопроекта в Федеральном Собрании.

Концепция законопроекта представляет собой документ, в котором должны быть определены: основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта; место будущего закона в системе действующего законодательства, а также значение, которое будет иметь законопроект для правовой системы; общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих отношений, имеющихся недостатков правового регулирования и способы устранения этих недостатков; социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона.

Порядок рассмотрения законопроекта предусматривает: рассмотрение Государственной Думой концепции законопроекта одновременно с рассмотрением законопроекта в первом чтении и принятием постановления Государственной Думы об утверждении концепции законопроекта; использование соотнесения законопроекта и поправок к нему с принятой концепцией законопроекта в качестве критерия для принятия или отклонения поправок и самого законопроекта; рассмотрение Советом Федерации принятого Государственной Думой закона совместно с концепцией законопроекта и использование соотнесения закона с концепцией в качестве критерия принятия решения Совета Федерации об одобрении или отклонении законопроекта.

Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ содержит норму о том, что закон, принятый или одобренный с нарушением закона о порядке принятия ФКЗ и ФЗ, является недействительным с момента его принятия или одобрения.

Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ устанавливает основные положения мониторинга вступившего в силу закона.

Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ предусматривает введение досье закона (на этапе рассмотрения законопроекта — досье законопроекта) — документа, сопровождающего закон с момента внесения законопроекта в Государственную Думу. Досье отражает все этапы принятия закона и его применения, содержит все сопровождающие законопроект и закон документы. В досье заносятся все результаты мониторинга закона, включая его соотнесение с критериями качества закона после вступления закона в силу. Такими критериями являются отсутствие вызванных действием закона существенных бюджетных затрат, сверх предусмотренных самим законом, отсутствие вызванных действием закона негативных последствий в регулируемой сфере, отсутствие негативных последствий в социальном, экономическом и политическом положении граждан, общества и страны в целом.

Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ устанавливает ответственность за принятие выявленных в процессе мониторинга некачественных законов. При этом выборные лица и органы, принимающие участие в работе над некачественным законом, несут ответственность политического характера, которая проявляется в момент выборов. Для того чтобы такая ответственность была реализована, избиратели депутатов Государственной Думы, органы государственной власти, представителями которых являются члены Совета Федерации, информируются о голосовании парламентариев и депутатских фракций по некачественному закону. В случае если законопроект разработан и представлен в качестве законодательной инициативы Правительством Российской Федерации, Конституционным, Верховным или Высшим Арбитражным судами, административную ответственность несут соответствующие должностные лица.

Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ содержит часть, посвященную общим положениям, в которой дается определение основных понятий, содержащихся в законе. В этой части понятия, используемые в законе о порядке принятия ФКЗ и ФЗ, соотносятся с понятиями, содержащимися в других федеральных законах. В общей же части достаточно подробно устанавливаются требования к содержанию проекта федерального конституционного закона или федерального закона, требования к согласованию законопроекта с действующими федеральными законами и проектами федеральных законов, которые уже прошли определенные стадии законодательного процесса.

В настоящее время действует Федеральный закон "О порядке опубликования федеральных законов в Российской Федерации". Этот закон регулирует одну из стадий законодательного про-

цесса — опубликование принятого закона. В связи с этим логично порядок опубликования и регулирования вступления в силу федеральных конституционных законов и федеральных законов включить в закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ, а федеральный закон, посвященный порядку опубликования федеральных законов, отменить. При этом весь законодательный процесс — от внесения законопроекта до вступления закона в силу — будет регулироваться одним федеральным законом.

Следствием реализации федерального закона "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов" в случае его принятия и вступления в силу должно стать не только совершенствование качества принимаемых федеральных конституционных законов и федеральных законов, возрастание эффективности правового регулирования различных сторон общественной и государственной жизни, но и повышение ответственности органов конституционного партнерства за реальное состояние общественных отношений в стране.

Все это должно способствовать укреплению России как правового государства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Успех преобразований в Российской Федерации зависит от политической стабильности. Последние шесть лет в стране удерживается положительная динамика развития всех сфер жизни общества. Позитивные преобразования приобретают все более четкие черты последовательности, долговременности и предсказуемости. Все это можно удержать и развивать только благодаря укреплению роли закона в повседневной действительности страны.

В течение последних трех лет Совет Федерации совместно с другими органами власти, научными и общественными организациями формирует новые виды взаимосвязи между государством и обществом, проводит масштабную, не имеющую аналогов в истории российского парламентаризма работу по мониторингу российского законодательства. В качестве одного из результатов этой работы выступает ежегодный доклад "О состоянии законодательства в Российской Федерации".

Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания — Совет Федерации и Государственная Дума, Правительство Российской Федерации совместно формируют и реализуют правовую стратегию Российской Федерации, создавая ее прочную законодательную основу. Идея стратегии правового развития Российской Федерации — ключевая идея доклада. В докладе анализируются все федеральные конституционные и федеральные законы, принятые в течение года, с точки зрения их соответствия приоритетам Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, правам и свободам человека и гражданина. При этом реализуется системная методология этого сложного процесса: нельзя принимать законы, не "вписанные" в стратегию правового развития страны, системно не обеспечивающиеся действующей нормативной правовой базой. Но и нельзя не принимать законы, отражающие потребности сегодняшнего дня, законы, открывающие новые возможности для хозяйственной, экономической, духовной жизни, социальной инициативы людей и общественных институтов.

В качестве конституционной ценности в этом году доклад базируется на государственно-формирующем, основополагающем принципе Российской Федерации — принципе правового государства, который обязывает нас непрерывно, каждодневно нести ответственность за качество стратегии правового развития России.

В практическом преломлении стратегия правового развития получает воплощение в новых формах законотворчества. Анализируя в докладе комплексные направления государственной политики и их законодательное обеспечение, признаются недостаточными для качественного и динамичного развития усилия по формированию законодательства, исключительно исходя только из отраслевой специфики. Сегодня правовое регулирование нуждается в системном, целостном, взаимосогласованном подходе. Такой государственный подход к осмыслению и урегулированию межотраслевых общенациональных вопросов должен получить дальнейшее развитие, и тогда качество правового обеспечения государственной политики существенно повысится. Представляется, что в дальнейшей парламентской практике системное, комплексное законодательное регулирование будет превалировать над отраслевым, точечным.

Существенное развитие в докладе получило осмысление практики законодательной деятельности субъектов Российской Федерации в свете стратегии правового развития России и обеспечения ее реализации на уровне регионов.

В докладе впервые не только дается понятие мониторинга законодательства и правоприменительной практики, но и предложен алгоритм непрерывного мониторинга законодательства в форме досье закона. Идея досье закона не нова, однако на парламентском уровне она поднимается впервые. По мнению Совета Федерации, механизм формирования, сопровождения и использования в законодательной и правоприменительной деятельности информации о законе позволит отслеживать вопросы правового регулирования на этапах зарождения идеи законодательной иници-

циативы, обсуждения в парламенте, общественной и профессиональной экспертизы, а также, что, наверное, самое главное, в процессе его применения.

В докладе представлена самостоятельная принципиальная часть, которая вобрала в себя как общие выводы и оценки состояния законодательства, так и абсолютно конкретные, ориентированные на совершенствование парламентской деятельности рекомендации. Основным концептуальным выводом является осознание необходимости признания совершенствования законодательства стратегическим приоритетом государственной политики.

Работа над докладом позволила сделать ряд комплексных выводов, которые стали следствием анализа не только принимаемых в течение парламентского года законов, но и осмысления состояния правовой системы страны в целом.

Поспешно принимаемые законы порождают необходимость их многочисленных изменений. Такие законы приносят и гражданам, и обществу, и государству существенно меньше пользы, чем хотелось бы. Результаты их применения зачастую не соответствуют прогнозам правового регулирования. В частности, в 2005 году мы вновь отметили 25 случаев изменения налогового законодательства, на недопустимую нестабильность которого обращалось внимание еще в Послании Федеральному Собранию 2003 года. Такая нестабильность Налогового кодекса Российской Федерации не только печальна, но, к сожалению, и типична для нашей правовой действительности: внимание государства к исполнению гражданином конституционной обязанности по уплате налогов чрезмерное, а соразмерное повышение государственных гарантий реализации конституционных прав граждан отсутствует.

Повышенное внимание к реализации конституционного принципа соответствия внутреннего законодательства нормам и принципам международно-правовых обязательств страны потребовало существенного пересмотра позиции законодателя к своей деятельности по ратификации международных соглашений Российской Федерации. В самостоятельном блоке доклада продемонстрирован широкий взгляд на проблему международно-правовой экспертизы всех рассматриваемых парламентом законов.

Законодательное закрепление основных направлений внутренней и внешней политики остается во многих отношениях несовершенным. По существу, деятельность парламента по-прежнему осуществляется лишь на основании планов, принимаемых только на одну парламентскую сессию.

Государственная Дума принимает законы, Совет Федерации одобряет их или отклоняет, выступая тем самым "правовым фильтром". Возрастает потребность в инструменте реализации стратегии правового развития, предусматривающей и вопросы совершенствования законодательной деятельности, и вопросы повышения качества законодательства. Жизнь подсказывает необходимость единой долговременной программы законодательной деятельности, обеспечивающей прозрачную и понятную реализацию и национальных проектов, и всех направлений внутренней и внешней политики.

Одним из наиболее актуальных предложений Совета Федерации, обоснованных в представленном докладе, является предложение о необходимости принятия пакета из трех законов: "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов" (№ 97700183-2, внесен в Государственную Думу Президентом Российской Федерации 23 января 1997 года, принят в первом чтении 22 декабря 1997 года), "О нормативных правовых актах в Российской Федерации", "О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации".

В год столетия российского парламентаризма, к сожалению, мы вынуждены констатировать, что в стране отсутствуют базовые законы, которые цементируют всю систему права и дают возможность представить право как непреходящую ценность, позволяющую не только управлять делами государства, но и реально улучшать жизнь людей. Мы не можем в полной мере "укрепить закон", пока законодательно не закрепим само понятие закона. Мы не можем повысить ответственность государства за качество закона и эффективность его реализации, пока законодательно не определим порядок рассмотрения и принятия закона. Принятие указанных законов могло бы обеспечить эффективный законодательный результат и поднять законодательную политику государства на качественно новый уровень.

Государственная политика, определяемая главой государства на основе Конституции и законов, есть качественный результат совместных действий всех ветвей государственной власти и всех органов власти. Сегодня это взаимодействие все более и более ясно выражается формулой "конституционное партнерство".

Такой масштаб понимания нашей коллективной ответственности за конечный результат совместной конституционной деятельности требует самого тщательного, самого добросовестного осмысления того, как сегодня организован законодательный процесс.

Очевидна истина — эффективные и практически полезные действия исполнительной власти возможны прежде всего на основе качественного, добротного, своевременно принятого и согласующегося с существующей и действующей системой правового регулирования закона.

Настоящий доклад рассылается в 350 адресов и публикуется на официальном Интернет-сайте Совета Федерации.

Совет Федерации открыт для общения и надеется, что настоящий доклад поднимет на новый уровень диалог власти и общества, сделает его непрерывным, конструктивным и творческим, способствующим исполнению государством своей конституционной обязанности по обеспечению и защите прав и свобод всех россиян.

Мы подошли к взаимопониманию этой простой и вместе с тем ответственной формулы: своевременно принятый, качественный закон является самым желанным, самым достойным местом встречи власти и общества.

МЕТОДОЛОГИЯ РАБОТЫ НАД ДОКЛАДОМ: ПРИНЦИПЫ, МЕТОДЫ И ЭТАПЫ

Деятельность Совета Федерации по подготовке ежегодных докладов о состоянии законодательства в Российской Федерации — новое явление парламентской жизни и культуры общения власти и общества. Это новый системный проект Совета Федерации, поэтому совершенствование методологии его реализации, выработка принципов, методов работы остаются важнейшим направлением работы палаты.

Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации" призван повысить эффективность реализации конституционных полномочий палаты в части обобщения итогов деятельности по законодательному обеспечению основных направлений внутренней и внешней политики. Его подготовка требует изменения многих подходов в деятельности Совета Федерации.

В качестве основных подходов при выработке методологии работы над докладом были признаны следующие.

I. Совет Федерации — палата Федерального Собрания с особым конституционным статусом. Она принимает не такое интенсивное участие в законопроектном процессе, как Государственная Дума. Однако ее роль от этого не уменьшается — это последний коллегиальный конституционный "правовой фильтр" для российского законодательства, а природа Совета Федерации как палаты, представляющей российские регионы, подразумевает стремление к взвешенной, политически стабильной, последовательной оценке принимаемых законов.

II. Профессиональный статус членов Совета Федерации предопределил также целесообразность их отчета и перед обществом, и перед региональными властями, делегирующими в Совет Федерации своих представителей.

Таким образом, методологическая задача определения формата профессионального публичного "отчета" Совета Федерации была концептуально решена руководством Совета Федерации — это доклад о конечном продукте законодательного органа, а именно о состоянии законодательства.

III. Методологически важно было определить принципы организации работы над докладом. Исходя из места Совета Федерации в системе органов государственной власти Российской Федерации была выработана формула "конституционное партнерство", предусматривающее инициативное (не основанное на императивных нормативных предписаниях) взаимодействие конституционных органов государственной власти Российской Федерации, государственных органов, а также институтов гражданского общества. В результате при подготовке первого доклада был определен круг представителей редакционного совета по его подготовке, включающий органы государственной власти и экспертное сообщество.

Работа по подготовке второго доклада (2005 года) приобрела еще более масштабный характер. Наряду с Администрацией Президента Российской Федерации, Государственной Думой, Правительством Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации к работе активно подключились органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, Общественная палата Российской Федерации, а также научные учреждения. Таким образом, методологически и практически обоснованным принципом работы над докладом является принцип расширения участников его подготовки.

В процессе работы уже над двумя докладами был выработан критерий анализа законодательства, принимаемого в течение года, — все законодательство проверяется на соответствие основным направлениям внутренней и внешней политики и правам и свободам человека и гражданина.

В работе над докладами, безусловно, выдерживается принцип правовой обеспеченности. Вся работа осуществляется на основании необходимых актов Совета Федерации и Аппарата Совета

Федерации. Основным нормативным документом, определившим методологию работы над докладом, стало распоряжение Председателя Совета Федерации от 19 сентября 2005 года № 355рп-СФ "О подготовке доклада Совета Федерации 2005 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации", изданное во исполнение пункта 3 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".

Этим распоряжением и были образованы указанные выше органы: редакционный совет по подготовке проекта доклада, рабочая группа редакционного совета. Также этим распоряжением ответственной за подготовку проекта доклада была определена Комиссия Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации.

В распоряжении был закреплен порядок сбора и анализа информации, осуществляемый в рамках Совета Федерации, а также график представления текста проекта доклада.

Новые организационные принципы, которые успешно были отработаны при подготовке второго доклада, — принципы информационной открытости и оперативности.

IV. Применение указанных принципов позволило выработать определенные методы работы и с концепцией доклада, и с его структурой и непосредственно с отдельными фрагментами текста доклада. Безусловно, работа осложнялась весьма жесткими сроками подготовки доклада. Не случайно ориентиром представления доклада было выбрано первое на весенней сессии пленарное заседание Совета Федерации. Основной смысл доклада — взвешенная, профессиональная оценка законодательного обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики, которые определяются Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию. Поэтому издание доклада в преддверии очередного Послания Президента Российской Федерации является актом конституционного партнерства по отношению к главе государства.

На исчерпывающее подведение итогов парламентского года у Совета Федерации было не больше месяца. Это обусловило напряженный ритм работы комитетов и комиссий Совета Федерации, их аппаратов, рабочей группы Аппарата Совета Федерации, управлений Аппарата Совета Федерации, экспертных коллективов.

Методологически обоснована была трехуровневая структура органов, непосредственно обеспечивающих подготовку доклада. Это редакционный совет, возглавляемый Председателем Совета Федерации и включающий представителей всех органов конституционного партнерства, рабочая группа редакционного совета по подготовке проекта доклада, состоящая из экспертов Аппарата Совета Федерации в отдельных отраслях знаний и группы представителей научного сообщества. Координацию деятельности этих коллективов осуществляла Комиссия Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации.

V. В начале работы над докладом для организации межструктурного взаимодействия и закрепления круга экспертов была проведена серия методологических семинаров по подготовке ежегодного доклада Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации" (22 сентября 2005 года и 27 октября 2005 года), а также комплекс заседаний Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации по вопросу подготовки доклада и координации деятельности.

В период подготовки доклада прошло 7 заседаний рабочей группы редакционного совета (29 сентября 2005 года, 13 октября 2005 года, 27 октября 2005 года, 10 ноября 2005 года, 24 ноября 2005 года, 16 декабря 2005 года, 9 февраля 2006 года).

Комитеты и комиссии Совета Федерации дважды (предварительно и окончательно) анализировали законодательство по вопросам своего ведения и на своих заседаниях утверждали собственные доклады.

VI. Показательны увеличение состава и рост активности участников по подготовке доклада. Если к докладу 2004 года поступили предложения от 20 органов и организаций, то при подготовке доклада 2005 года было отработано рабочей группой уже порядка 150 материалов.

Субъекты Российской Федерации поддержали идею подготовки итогового доклада законодательным органом и высказали намерения применять такую же форму оценки собственной деятельности. Наиболее инициативные субъекты Российской Федерации представили самостоятельные параграфы в доклад, благодаря чему в нем появилась специальная глава, посвященная законодательству субъектов Российской Федерации. Органы исполнительной и судебной власти

весьма позитивно отнеслись к докладу и представили отзывы на первый доклад и предложения ко второму — всего свыше 30 материалов.

Работа над докладом проводилась в "челночном" режиме. В результате каждый фрагмент доклада дважды рассматривался в соответствующих комитетах и комиссиях, специализированных отделах Аналитического управления и отраслевых отделах Правового управления Аппарата Совета Федерации, а также в отделе по организации взаимодействия с субъектами Российской Федерации Организационного управления Аппарата Совета Федерации. Трижды доклад прорабатывался в издательском отделе Управления информационного и документационного обеспечения Аппарата Совета Федерации. Всего в Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации было рассмотрено более 3000 замечаний и предложений, отработано свыше 5000 поправок лингвистического и грамматического характера.

VII. Параллельно осуществлялась интенсивная работа по информационному обеспечению подготовки доклада. В период до издания вышеуказанного распоряжения в соответствии с постановлением Совета Федерации от 11 марта 2005 года № 67-СФ доклад был направлен во все федеральные и региональные органы государственной власти, научные и общественные организации.

Все стенограммы проводимых в связи с подготовкой второго доклада мероприятий, а также материалы, поступающие в адрес Совета Федерации, оперативно размещались на официальном Интернет-сайте Совета Федерации, на странице Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации.

VIII. Между тем методология работы над докладом еще окончательно не оформилась. Ее отдельные элементы находятся в стадии разработки. Явно недостаточным для доклада как парламентского документа является информационно-технологическое сопровождение. Этот вопрос будет решаться в рамках отдельной программы информационного сопровождения деятельности Совета Федерации по подготовке ежегодного доклада о состоянии законодательства в Российской Федерации. Уже приняты за основу изменения в Регламент Совета Федерации, закрепляющие концептуальные аспекты этой деятельности и призванные обеспечить новый уровень работы над докладом. Ведется работа по совершенствованию методического обеспечения аналитической, правовой и лингвистической экспертизой текста доклада. В работе над третьим докладом выработка методологии его подготовки должна быть завершена. Результаты этой методологической работы планируется оформить в регламент подготовки ежегодного доклада Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации".

В Совете Федерации продолжает свою работу постоянно действующий семинар по подготовке доклада, руководителем которого с 2004 года назначен Г.Э. Бурбулис.

Координаты семинара:

Комиссия по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации:

т. (495) 692-61-23

ф. (495) 692-93-09

e-mail: GEBurbulis@council.gov.ru

СОСТАВ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

- Миронов**
Сергей Михайлович — Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, председатель редакционного совета
- Бурбулис**
Геннадий Эдуардович — председатель Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации, заместитель председателя редакционного совета
- Алтынбаев**
Рафгат Закиевич — председатель Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике
- Бачило**
Иллария Лаврентьевна — заведующая сектором информационного права Института государства и права Российской академии наук (по согласованию)
- Бушмин**
Евгений Викторович — председатель Комитета Совета Федерации по бюджету
- Вавилов**
Станислав Владимирович — председатель Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, член Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации
- Васильев**
Сергей Александрович — председатель Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению, член Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации
- Володин**
Николай Андреевич — председатель Орловского областного Совета народных депутатов (по согласованию)
- Гонтарь**
Юрий Афанасьевич — председатель Государственной Думы Ставропольского края (по согласованию)
- Горбунов**
Геннадий Александрович — председатель Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике
- Густов**
Вадим Анатольевич — председатель Комитета Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств
- Дворкович**
Аркадий Владимирович — начальник Экспертного управления Президента Российской Федерации (по согласованию)
- Дмитриев**
Михаил Эгонович — научный руководитель Центра стратегических разработок (по согласованию)
- Егоров**
Владимир Константинович — президент-ректор Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (по согласованию)
- Завадников**
Валентин Георгиевич — председатель Комитета Совета Федерации по промышленной политике, член Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации
- Исаков**
Владимир Борисович — вице-президент Торгово-промышленной палаты Российской Федерации (по согласованию)
- Казakov**
Александр Иванович — председатель Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике, член Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации до 26.12.2005 г.
- Кехлеров**
Сабир Гаджиметович — заместитель Генерального прокурора Российской Федерации (по согласованию)

- Корепанов**
Сергей Евгеньевич — председатель Тюменской областной Думы (по согласованию)
- Котенков**
Александр Алексеевич — полномочный представитель Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию)
- Кулаков**
Владимир Федорович — председатель Комиссии Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации
- Левин**
Николай Иванович — председатель Законодательного Собрания Республики Карелия (по согласованию)
- Леонов**
Виктор Васильевич — председатель Новосибирского областного Совета депутатов (по согласованию) до 23.12.2005 г.
- 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)
- Люлин**
Евгений Борисович — председатель Законодательного Собрания Нижегородской области (по согласованию)
- Маргелов**
Михаил Витальевич — председатель Комитета Совета Федерации по международным делам
- Мезенцев**
Дмитрий Федорович — заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
- Мокрый**
Владимир Семенович — председатель Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления (по согласованию)
- Мутко**
Виталий Леонтьевич — председатель Комиссии Совета Федерации по делам молодежи и 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, член Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации
- Олейник**
Геннадий Дмитриевич — председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, член Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации
- Орлов**
Виктор Петрович — председатель Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды
- Орлова**
Светлана Юрьевна — заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, член Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации
- Петренко**
Валентина Александровна — председатель Комитета Совета Федерации по социальной политике
- 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**
Александр Васильевич — председатель Законодательного Собрания Ростовской области (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, член Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации
- Солонин**
Юрий Никифорович — первый заместитель председателя Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации
- Степалин**
Валерий Петрович — судья Верховного Суда Российской Федерации (по согласованию)
- Сунгуров**
Александр Юрьевич — президент Санкт-Петербургского гуманитарного и политологического центра "Стратегия" (по согласованию)
- Тихомиров**
Юрий Александрович — первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (по согласованию)
- Ткаченко**
Петр Федорович — Руководитель Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
- Торшин**
Александр Порфирьевич — заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
- Тулаев**
Николай Петрович — председатель Комиссии Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности
- Турков**
Олег Александрович — председатель Амурского областного Совета народных депутатов (по согласованию)
- 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 до 14.12.2005 г.
- Шарандин**
Юрий Афанасьевич — председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, член Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации
- Шохин**
Александр Николаевич — президент Российского союза промышленников и предпринимателей (работодателей)
- Шудегов**
Виктор Евграфович — председатель Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии
- Эбзеев**
Борис Сафарович — судья Конституционного Суда Российской Федерации (по согласованию)
- Яцкин**
Андрей Владимирович — полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию)

**СПИСОК
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 2005 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, Временной комиссии Совета Федерации по национальной морской политике.

В подготовке материалов для доклада также приняли участие Аналитическое, Правовое и Организационное управления, а также Управление информационного и документационного обеспечения Аппарата Совета Федерации.

В ходе подготовки доклада внесли свои предложения Экспертное управление Президента Российской Федерации, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе, заместитель полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе, заместитель полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Совете Федерации.

Активно участвовали в работе над докладом и представили материалы: Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации.

При подготовке доклада использовались предложения 84 должностных лиц и органов исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации:

Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея, Государственного Собрания — Эл Курултая Республики Алтай, администрации Президента Республики Башкортостан, Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Правительства Республики Бурятия, Народного Собрания Республики Дагестан, Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия, Законодательного Собрания Республики Карелия, администрации Главы Республики

Коми и Правительства Республики Коми, Государственного Совета Республики Коми, Государственного Собрания Республики Марий Эл, администрации Главы Республики Мордовия, председателя Государственного Собрания Республики Саха (Якутия), Государственного Совета Республики Татарстан, Правительства Республики Тыва, Президента Удмуртской Республики, Государственного Совета Удмуртской Республики, Президента Чеченской Республики, Государственного Совета Чеченской Республики, администрации Президента Чувашской Республики, Государственного Совета Чувашской Республики, Алтайского краевого Совета народных депутатов, губернатора Краснодарского края, Законодательного Собрания Краснодарского края, и.о. губернатора Красноярского края, администрации Приморского края, губернатора Ставропольского края, председателя Государственной Думы Ставропольского края, правительства Хабаровского края, Законодательной Думы Хабаровского края, администрации Архангельской области, Архангельского областного Собрания депутатов, правительства Астраханской области, губернатора Брянской области, губернатора Владимирской области, администрации Волгоградской области, первого заместителя губернатора Вологодской области, Законодательного Собрания Вологодской области, губернатора Ивановской области, администрации губернатора Иркутской области, Калининградской областной Думы, губернатора Калужской области, Законодательного Собрания Калужской области, администрации Камчатской области, правительства Кировской области, администрации Костромской области, администрации (правительства) Курганской области, Курганской областной Думы, Курской областной Думы, губернатора Ленинградской области, администрации Липецкой области, министра правительства Московской области — постоянного представителя губернатора Московской области в Московской областной Думе, Законодательного Собрания Нижегородской области, администрации Новгородской области, губернатора Новосибирской области, Новосибирского областного Совета депутатов, губернатора Омской области, администрации Оренбургской области, губернатора Пензенской области, Законодательного Собрания Пензенской области, и.о. губернатора Пермской области, Законодательного Собрания Пермской области, и.о. губернатора Самарской области, Самарской Губернской Думы, губернатора Саратовской области, губернатора Свердловской области, Смоленской областной Думы, администрации Тамбовской области, губернатора Тверской области, Законодательного Собрания Тверской области, главы администрации (губернатора) Томской области, Государственной Думы Томской области, Тульской областной Думы, Тюменской областной Думы, губернатора Ульяновской области, Законодательного Собрания Ульяновской области, вице-губернатора Ярославской области, Государственной Думы Ярославской области, заместителя мэра Москвы в правительстве Москвы, губернатора Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Еврейской автономной области, и.о. губернатора Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа, заместителя губернатора Чукотского автономного округа, вице-губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа.

Материалы для использования в работе над докладом предложили:

Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации, Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Министерство регионального развития Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству, Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральная служба по оборонному заказу, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная служба по тарифам, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта,

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, Федеральное архивное агентство, Федеральное дорожное агентство, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, Федеральное агентство по науке и инновациям, Федеральное агентство по образованию, Федеральное агентство специального строительства, Федеральное агентство по энергетике.

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), Бюро экономического анализа, Центра стратегических разработок, Фонда правовых проблем федерализма и местного самоуправления, Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Уральского государственного университета им. А.М. Горького, Гуманитарного университета (г. Екатеринбург), Российской академии правосудия при Верховном Суде Российской Федерации и Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации, Дипломатической академии при Министерстве иностранных дел Российской Федерации.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ	3
ПОСТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 8 ФЕВРАЛЯ 2006 ГОДА № 36-СФ "О ДОКЛАДЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2005 ГОДА "О СОСТОЯНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"	5
ДОКЛАД СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2005 ГОДА "О СОСТОЯНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ". <i>ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ.</i>	9
МЕТОДОЛОГИЯ РАБОТЫ НАД ДОКЛАДОМ: ПРИНЦИПЫ, МЕТОДЫ И ЭТАПЫ	246
СОСТАВ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА	249
СПИСОК ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОРГАНИЗАЦИЙ И НАУЧНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ, ОРГАНОВ И ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ, ПРЕДСТАВИВШИХ МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ ДОКЛАДА	252

**ДОКЛАД
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
2005 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

Отпечатано в полном соответствии с оригинал-макетом
в ГУП МО "Подольская фабрика офсетной печати"
142100, г. Подольск, Ревпроспект, д. 80/42
Тираж 2000 экз. Заказ