

**ДОКЛАД
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
Федерального Собрания
Российской Федерации
2006 года**

**О состоянии законодательства
в Российской Федерации**

Законодательное обеспечение
основных направлений
внутренней и внешней политики

УДК 342.531
ББК 67.620.61(Рос)
Д63

Д63 Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" /
Под общ. ред. **С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса.** — М.: Совет Федерации, 2007. — 416 с.

ISBN 978-5-98782-026-1

Настоящая книга открывается предисловием Председателя Совета Федерации, представившего 21 февраля 2007 года Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" на заседании Совета Федерации. Предваряет текст доклада постановление Совета Федерации, которым одобряются основные положения доклада и формулируются задачи по подготовке следующего доклада. После текста доклада в настоящей книге помещен состав редакционного совета и список федеральных и региональных органов государственной власти, организаций и научных учреждений, представивших материалы к докладу.

Первая часть доклада посвящена основам стратегии правового развития — Конституции Российской Федерации и развивающемуся на ее основе конституционному партнерству органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и институтов гражданского общества, их взаимодействию в системе мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

Основное содержание второй части доклада раскрывает состояние российского законодательства, принятого преимущественно в 2006 году, с позиции анализа его полноты и качества обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики, определенных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 год и посланиях предыдущих лет. Особое внимание уделено законодательному обеспечению решения комплексных общенациональных проблем.

Существенное внимание в третьей части доклада уделено законодательству субъектов Российской Федерации. Эта часть традиционно готовится с участием органов государственной власти субъектов Российской Федерации под эгидой Комиссии Совета законодателей по мониторингу законодательства. Кроме того, впервые предметом анализа также стали основные итоги деятельности Совета законодателей, его президиума и комиссий.

В четвертой части доклада предлагается целостная концепция создания системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики, комплексно отражающая перспективы создания системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики, консолидирующая деятельность органов публичной власти, институтов гражданского общества.

В докладе практически реализуется идея о досье закона как одной из основных форм осуществления непрерывного мониторинга законодательства и правоприменительной практики, обеспечивающей постоянное сопровождение закона от возникновения потребности в его разработке до прекращения действия. Предлагаются досье Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и Федерального закона "О противодействии терроризму".

В заключительных положениях доклада содержатся основные итоги законодательной деятельности и тенденции развития законодательства, а также предлагаются концептуальные подходы к совершенствованию законопроектной деятельности в Российской Федерации.

В качестве одного из практических результатов работы над докладом прилагаются концепции проектов федеральных законов, подготовленные комитетами и комиссиями палаты по итогам парламентского года, которые Совет Федерации и члены Совета Федерации планируют разработать и внести в Государственную Думу в порядке реализации права законодательной инициативы.

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

© Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, органы конституционного партнерства, 2007
© Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 2007

ISBN 978-5-98782-026-1

ПРЕДИСЛОВИЕ

Совет Федерации представляет третий доклад "О состоянии законодательства в Российской Федерации". Эта работа стала неотъемлемой частью законодательного регулирования общественных отношений. Государство и общество совместными усилиями последовательно приводят в системное единство правотворчество, правоприменение и мониторинг правового пространства.

Поэтому полноправными соавторами нашего доклада являются представители всех ветвей власти — законодательной, исполнительной и судебной, а также экспертного сообщества и широкого круга общественных организаций и научно-исследовательских учреждений страны.

Политико-правовое значение мониторинга и анализа правовой системы России постоянно возрастает. Доклады, представляющие результаты этой работы, приобретают общенациональный статус. Прежде всего благодаря широкому составу участников. Не менее важно, что данные доклады носят публичный характер, дают возможность каждому гражданину увидеть объективное измерение результатов работы органов государственной власти.

Учитывая эти факторы, подготовку и представление Советом Федерации доклада можно смело назвать событием парламентского года, и этот особый статус требует от нас конструктивного и ответственного подхода.

Совет Федерации и дальше будет расширять публичное поле для обсуждения и подготовки подобных документов. Конечно, эта задача не из простых. Она потребует, видимо, и издания редакций доклада в популярном изложении, и принятия масштабных мер по организации публичной дискуссии. Однако дело того стоит. Ведь речь идет о воплощении в жизнь принципа открытости государственной власти, конституционных положений о праве граждан участвовать в управлении делами государства.

Работа над докладом приобрела плановый, непрерывный и преемственный характер. Плановый, потому что подготовка ежегодного доклада с 2006 года закреплена нормой Регламента Совета Федерации. Непрерывный, поскольку подготовка следующего доклада начинается сразу же после принятия очередного.

Преемственность обеспечивается тем, что мы, по уже сложившейся традиции, предыдущий доклад разослали практически по всей России. Совет Федерации получил около ста откликов, как правило, заинтересованных, откровенных и содержательных. В значительной части факты и оценки оказались новыми и очень полезными для законодателя. Многие из них нашли отражение в положениях данного доклада. В ряде регионов были представлены аналогичные доклады субъектов Российской Федерации. С результатами этой работы можно также ознакомиться на страницах данной книги.

Структура доклада выстроена так, чтобы системно представить основные результаты законотворческой и правоприменительной деятельности на федеральном и региональном уровнях, отразить позитивные сдвиги и нерешенные проблемы в этих областях. Значительное место отведено перспективным направлениям дальнейшего развития законодательства.

Первая часть доклада традиционно посвящена основам стратегии правового развития Российской Федерации. Мы исходим из того, что развитие правовой системы диктуется двумя факторами. С одной стороны, законодательство должно обеспечивать реализацию государственной политики, приобретающей ежегодную конкретизацию и предметное наполнение в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. С другой стороны, в правовом государстве развитие правовой системы является самостоятельной ценностью, которая не может приноситься в угоду политической целесообразности.

Во второй части доклада дается оценка состояния различных отраслей российского законодательства и тех изменений, которое они претерпели в 2006 году. При этом особое внимание уделено законодательному обеспечению решения комплексных общенациональных проблем: демографии, коррупции, бедности, развитию арктических и северных территорий, а также реализации молодежной и морской политики. Актуальность подобных проблем, требующих для своего решения комплексных подходов и межотраслевого регулирования, постоянно возрастает. Найти адекватные, в том числе правовые, инструменты для их решения — одна из приоритетных задач законодателя.

В третьей части доклада дается анализ актуальных проблем законодательного обеспечения государственной политики в субъектах Российской Федерации. Причем не только наболевших вопросов, таких как реформа местного самоуправления и разграничение полномочий между уровнями власти, создание благоприятных условий для малого и среднего бизнеса, но и обострившихся проблем, в частности в сфере международных и межконфессиональных отношений.

Кроме того, предметом анализа стали основные итоги деятельности Совета законодателей, роль субъектов Российской Федерации в совершенствовании правовой системы. Эта часть традиционно готовится на основе материалов, направленных в Совет Федерации органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Здесь можно найти не только позитивные, но и критические оценки деятельности Совета законодателей, а также конкретные предложения по повышению эффективности его работы. Этот востребованный и важный орган должен полностью соответствовать новым реалиям и задачам.

Четвертая часть доклада содержит обобщение наработанной практики мониторинга состояния законодательства и правоприменительной практики, а также подход к практической реализации идеи доклада 2005 года о досье закона. Он проиллюстрирован на примерах важных федеральных законов "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и "О противодействии терроризму". Один из выводов данной части работы — вопрос об обобщенном представлении результатов правоприменения пока не решен. И это не случайно. Одному законодателю здесь не справиться — нужно объединять усилия с органами исполнительной и судебной власти, то есть с теми, кто непосредственно применяет закон. Способы организации такого взаимодействия требуют серьезного обсуждения.

Доклад завершается обзором основных итогов законодательной деятельности. Они дают повод для серьезных размышлений.

С одной стороны — налицо позитивные тенденции в организации взаимодействия органов конституционного партнерства, в стратегическом планировании развития страны. Нельзя не видеть также поворот Правительства к актуальным проблемам социально-экономического развития России и переход исполнительной власти к про-

граммным методам организации своей деятельности на среднесрочную перспективу. Как результат, законодательство становится более целенаправленным и согласованным с политическими установками.

Вместе с тем непредрвзятый анализ показывает, что существенного продвижения в реализации приоритетов государственной политики не произошло. Законотворчество в значительной степени сохранило хронические недостатки, которые существенно снижают его эффективность. Выводы и рекомендации предыдущих докладов Совета Федерации пока остаются в значительной части нереализованными. То же самое относится и к концептуальным вопросам создания правовой базы для решения задач государственной политики. Содержание и способы реализации политических приоритетов, формулируемых главой государства, зачастую произвольно интерпретируются субъектами права законодательной инициативы.

По-прежнему не создана регулярная основа для концептуальной проработки и правового оформления стратегических аспектов государственной политики. Как результат, отсутствуют основополагающие государственные документы по таким актуальным вопросам, как региональная и национальная политика. Отсутствие государственных концепций демографической и миграционной политики Российской Федерации не позволяет планировать последовательную и ориентированную на длительный период систему мер по разрешению демографического кризиса как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Требуют актуализации и концептуальные документы по национальной безопасности и военному строительству. Не менее важны концептуальные проработки для успешной реализации комплексных национальных проблем.

Острая проблема борьбы с коррупцией продолжает оставаться в центре внимания органов государственной власти и граждан нашей страны. Однако антикоррупционное законодательство до сих пор фактически отсутствует. Соответствующий закон уже седьмой год находится в Государственной Думе без движения.

Методом проб и зачастую недопустимо дорогостоящих ошибок ведутся поиски решений таких важнейших проблем, как разграничение полномочий между уровнями публичной власти, организация межбюджетных отношений и построение системы исполнительной власти, вывод из кризиса пенсионной системы, регулирование миграционных процессов. Несмотря на принятие Жилищного кодекса Российской Федерации, определившего правовые основы реформирования ЖКХ, состояние отрасли характеризуется множеством нерешенных проблем.

Следствием нерешенности отмеченных выше проблем является либо отсутствие необходимых законов, либо несоответствие направленности принимаемых актов стратегическим целям развития государства, либо невозможность их эффективного применения.

Именно этим следует объяснять такие случаи, как принятие законодателем норм, лишаящих избирателя права голосовать "против всех", устраняющих порог явки на выборах и так далее. Вопросы о соответствии подобных инициатив решению приоритетных задач развития демократии, обеспечения легитимности органов представительной власти и повышения доверия к ним граждан требуют, как минимум, широкой общественной дискуссии.

Типичные просчеты законодательного процесса проявились и при подготовке трех базовых законов в экономической и природоохранной сферах (Водного кодекса

Российской Федерации, Лесного кодекса Российской Федерации, проекта федерального закона "О недрах").

Как результат, действующее законодательство страдает нестабильностью и несистемностью. Оно все больше превращается в нагромождение бесчисленных изменений, не устраняющих пробелы и создающих противоречия. Все это в конечном счете недопустимо затягивает создание необходимых правовых условий для устойчивого развития общества и государства.

Система мониторинга состояния законодательства и правоприменительной практики в основном создана. Теперь на повестке дня — насущная необходимость создания действенных механизмов реагирования на результаты проводимого мониторинга. Система законодательного регулирования должна быть способной не только своевременно выявлять присущие ей недостатки, но и оперативно их устранять.

Кроме того, опыт трехлетней работы над докладами Совета Федерации убеждает нас в необходимости планирования законопроектной деятельности на общедоуперальной уровне. Стране нужен концептуальный документ, позволяющий ежегодно оценивать приоритеты, содержание и объемы законопроектной деятельности. Полагаю, что значительное место в этой концепции должна найти работа над решением перечисленных выше проблем.

Надеюсь, что представленный доклад найдет живой отклик у заинтересованного читателя. Ведь обратная связь с обществом является обязательным условием способности государства принимать нужные людям законы и добиваться их исполнения, в конечном счете — решать нашу общую задачу установления отношений сотрудничества между гражданами и государством.

**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 2006 года
"О состоянии законодательства в Российской Федерации"**

Заслушав представленный Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в соответствии с главой 10¹ Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" (далее — доклад 2006 года), а также выступления принявших участие в обсуждении положений доклада 2006 года председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В.Н. Плигина, Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина, Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки, Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А.А. Иванова, председателя Саратовской областной Думы П.В. Большеданова, исполняющего обязанности Министра юстиции Российской Федерации А.Н. Савенкова, заместителя секретаря Общественной палаты Российской Федерации С.Н. Катырина, председателя Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай И.И. Белекова, исполняющего обязанности директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Ю.А. Тихомирова, заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации А.Н. Семиколенных, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — члены Совета Федерации), обобщив предложения комитетов и комиссий палаты, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации отмечает следующее.

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

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

Ежегодные подготовка и обсуждение доклада Совета Федерации демонстрируют интерес к этой новой и эффективной форме коллективной работы в процессе конституционного партнерства, стимулируют создание региональных систем анализа и совершенствования законодательной и правоприменительной деятельности (правового мониторинга).

Доклад 2006 года представляет законодательство Российской Федерации и законодательство субъектов Российской Федерации с точки зрения полноты и качества правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации, определенных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 год и предыдущие годы.

В докладе 2006 года развиваются основные выводы и рекомендации доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" (далее — доклад 2005 года) об определяющей роли стратегии правового развития в организации законодательной деятельности субъектов конституционного партнерства.

Такой подход позволил в докладе 2006 года:

проанализировав результаты законодательной деятельности, установить соотношение количества и качества принятых законов, выявить проблемы их реализации; представить результаты правового мониторинга реализации приоритетных национальных проектов и демографической политики;

рассмотреть подходы к концепции законопроектной деятельности Российской Федерации, определяющей базовые принципы, сферы и направления правового регулирования в государстве, как к новому этапу в организации системы планирования законодательной деятельности;

представить проект концепции системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики (правового мониторинга), закрепляющей взаимодействие субъектов конституционного партнерства в работе по анализу и прогнозу качества принимаемых законов, оценке их реальной пользы, эффективности применения;

разработать и представить на основании подходов, заложенных в докладе 2005 года, досье конкретных федеральных законов, обеспечивающие комплексную характеристику законодательного акта от его зарождения до прекращения действия, а также основные положения проектов федеральных законов о Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации, о нормативных правовых актах, о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов;

обобщить результаты деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти 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;

представить в качестве итогов работы над докладом 2006 года концепции проектов федеральных законов, которые будут положены в основу законодательных инициатив членов Совета Федерации и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 2007 году;

сделать выводы о необходимости введения в законодательную деятельность обязательных процедур экспертной оценки законопроектов на соответствие государственной политике по преодолению бедности, борьбе с коррупцией и улучшению демографической ситуации;

подтвердить актуальность учреждения специализированного периодического средства массовой информации "Мониторинг права в Российской Федерации";

выявить основные тенденции развития законодательства.

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

1. Одобрить основные положения доклада 2006 года.
2. Считать, что в докладе 2006 года системно оценивается состояние законодательного обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и определяются перспективы совершенствования законодательства и правоприменительной практики в соответствующих сферах общественных отношений.
3. Представить доклад 2006 года Президенту Российской Федерации.
4. Направить доклад 2006 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, Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей (работодателей), Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств и Секретариат Бюро Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества, Секретариат Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, Российскую академию наук, Общественную палату Российской Федерации, библиотеки Российской академии наук и вузов страны, научно-исследовательские и экспертные институты, общественные организации и политические партии.
5. Представить доклад 2006 года на обсуждение пятой ежегодной Всероссийской научно-практической конференции "Мониторинг законодательства и правоприменительной практики".
6. Рекомендовать президиуму Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей) инициировать на одном из ближайших заседаний указанного Совета обсуждение основных положений доклада 2006 года.
7. Поддержать системный подход законодательных (представительных) органов государственной власти Республики Башкортостан, Архангельской, Новгородской, Пензенской, Самарской, Саратовской, Тульской областей при подготовке собственных докладов о состоянии законодательства.
8. Одобрить деятельность членов Совета Федерации по обсуждению доклада 2005 года в органах государственной власти субъектов 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 2006 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 2006 года при осуществлении своей деятельности по правовому мониторингу и реализации конституционных полномочий палаты.

10. Рекомендовать членам Совета Федерации в рамках осуществления межпарламентского, международного сотрудничества использовать доклад 2006 года для освещения деятельности Федерального Собрания Российской Федерации по законодательному обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина.

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

обеспечить совместно с Комиссией Совета Федерации по информационной политике информационное сопровождение доклада 2006 года в общероссийских и региональных средствах массовой информации, его размещение на официальном Интернет-сайте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

организовать совместно с Комитетом Совета Федерации по международным делам издание доклада 2006 года на английском языке;

осуществить совместно с соответствующими структурными подразделениями Аппарата Совета Федерации подготовку и издание адаптированного текста доклада 2006 года для широкой общественности;

подготовить совместно с Комиссией Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности и Комиссией Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации предложения по организации в рамках комплексной правовой экспертизы проектов федеральных законов обязательных исследований влияния их положений на уровень бедности, эффективность борьбы с коррупцией и демографическую ситуацию в стране, а также предложения по конкретизации форм и видов ответственности за принятие некачественных законов;

проработать вопрос об учреждении специализированного периодического средства массовой информации "Мониторинг права в Российской Федерации";

обеспечить внесение в порядке реализации права законодательной инициативы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов о Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации, о нормативных правовых актах, о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов;

осуществлять координацию деятельности комитетов и комиссий Совета Федерации по подготовке доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации".

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

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

**Председатель
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации**

С.М. МИРОНОВ

**ДОКЛАД
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
Федерального Собрания
Российской Федерации
2006 года**

**О состоянии законодательства
в Российской Федерации**

Законодательное обеспечение
основных направлений
внутренней и внешней политики

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВОДНАЯ ЧАСТЬ	17
--------------------------------	----

Часть I

СТРАТЕГИЯ ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 1. Стратегия правового развития как результат конституционного партнерства	23
§ 1. Конституция Российской Федерации как стратегическая основа правового развития России	23
§ 2. Конституционное партнерство как форма согласованной государственной политики в законодательной деятельности и правоприменительной практике	24
§ 3. Перспективы развития конституционного партнерства	26
Глава 2. Приоритеты законодательного обеспечения государственной политики России	27
§ 1. Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 год: цели, ценности, задачи	27
§ 2. Сводный доклад Правительства Российской Федерации о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006—2008 годы	31
§ 3. Реализация приоритетных национальных проектов и демографической политики в 2006 году	32
Глава 3. Стратегия реализации государственной политики в субъектах Российской Федерации.	34
§ 1. Динамика государственной региональной политики Российской Федерации и ее правовое регулирование	34
§ 2. Реализация государственной политики в субъектах Российской Федерации с позиций программных документов федерального и регионального уровней	42

Часть II

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Глава 1. Стратегия развития государства, институтов гражданского общества и обеспечение политических прав граждан	47
Введение	47
§ 1. Совершенствование институтов гражданского общества.	48
§ 2. Развитие законодательных основ федеративных отношений и государственно-территориального устройства Российской Федерации	54
§ 3. Вопросы совершенствования правосудия. Соотношение правоприменительной практики международных и российских судов	59
§ 4. Законодательное обеспечение реформы местного самоуправления	62
§ 5. Законодательное обеспечение информационного развития России	70
§ 6. Совершенствование организации и деятельности органов государственной власти.	72
Заключение.	75

Глава 2. Стратегия социального развития России, обеспечение прав человека в социальной и культурной сферах	77
Введение	77
§ 1. Право на труд, его достойную оплату и нормальные условия труда. Право на отдых	77
§ 2. Право на защиту семьи, материнства, отцовства и детства	82
§ 3. Право на социальное, включая пенсионное, обеспечение и социальное обслуживание	85
§ 4. Право на жилище	88
§ 5. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь, укрепление здоровья, занятия физической культурой и спортом, экологическое и санитарно-эпидемиологическое благополучие	98
§ 6. Право на благоприятную окружающую среду	106
§ 7. Право на образование	110
§ 8. Право на свободу литературного, художественного, технического и других видов творчества, участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям	116
Заключение	118
Глава 3. Стратегия экономического развития Российской Федерации и соблюдение прав человека в экономической сфере	120
Введение	120
§ 1. Законодательное обеспечение эффективной экономической политики	121
§ 2. Законодательное обеспечение развития транспортной системы.	130
§ 3. Законодательное обеспечение эффективного использования природных ресурсов.	133
§ 4. Законодательное обеспечение развития агропромышленного комплекса и земельных отношений	138
§ 5. Государственный финансовый контроль — необходимое условие обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина.	146
§ 6. Перспективы законодательного обеспечения реформы системы технического регулирования.	148
§ 7. Перспективы реформирования жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации	154
§ 8. Право на интеллектуальную собственность, научное и техническое творчество	161
§ 9. Финансовое администрирование в системе бюджетного, налогового и таможенного законодательства.	168
§ 10. Совершенствование налогового законодательства: формирование стратегии развития нефтяной сферы и проблемы равномерного распределения налоговых поступлений по субъектам Российской Федерации	172
Заключение	179
Глава 4. Стратегия национальной безопасности, защита личных прав человека и гражданина	182
Введение	182
§ 1. Общие проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации	182
§ 2. Военная безопасность и ее законодательное обеспечение	184
§ 3. Законодательное обеспечение противодействия терроризму	188
§ 4. Законодательное обеспечение борьбы с преступностью	190
§ 5. Защита прав и свобод человека и гражданина как условие обеспечения национальной безопасности Российской Федерации	192
Заключение	193

Глава 5. Стратегия внешней политики, укрепление гарантий прав человека и гражданина	194
Введение	194
§ 1. Законодательное обеспечение противодействия международному терроризму	195
§ 2. Законодательное обеспечение участия Российской Федерации в глобализации существующего миропорядка. Подготовка к вступлению России во Всемирную торговую организацию	199
§ 3. Создание оптимальной экономической системы — конечная цель построения модели взаимодействия на пространстве Содружества Независимых Государств	202
§ 4. Законодательное обеспечение стратегии миграционной политики, направленной на приток квалифицированных трудовых ресурсов	205
§ 5. Законодательное обеспечение государственной политики по поддержке соотечественников и совершенствование международного сотрудничества в сфере образования и науки	208
§ 6. Перспективы гармонизации законодательства Российской Федерации и норм международного права	211
Заключение	212
Глава 6. Правовое обеспечение комплексных общенациональных проблем	213
Введение	213
§ 1. Законодательное обеспечение демографической политики	214
§ 2. Законодательное обеспечение борьбы с коррупцией	216
§ 3. Законодательное обеспечение государственной политики по борьбе с бедностью.	219
§ 4. Государственная молодежная политика и ее законодательное обеспечение	223
§ 5. Морская политика Российской Федерации	227
§ 6. Законодательное обеспечение развития арктических и северных территорий Российской Федерации	235
Заключение	243

Часть III

СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Глава 1. Особенности законодательного обеспечения государственной политики в субъектах Российской Федерации	245
Введение	245
§ 1. Законодательное обеспечение разграничения полномочий между уровнями публичной власти	246
§ 2. Законодательное обеспечение реформы местного самоуправления	253
§ 3. Законодательное обеспечение развития малого и среднего бизнеса.	263
§ 4. Вопросы реализации государственной национальной политики	271
Заключение	274
Глава 2. Роль субъектов Российской Федерации в совершенствовании правовой системы	276
Введение	276
§ 1. Мониторинг законодательства и правоприменения на региональном уровне.	277

§ 2. О реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации права законодательной инициативы	282
§ 3. Деятельность Совета законодателей в 2006 году: итоги и перспективы	286
§ 4. Анализ состояния законодательства в субъектах Российской Федерации	290
§ 5. Доклад Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации" как механизм совершенствования правотворчества	295
Заключение	298

Часть IV

ИТОГИ И ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Глава 1. Основные итоги законодательной деятельности	299
§ 1. Законодательное обеспечение государственной политики в 2006 году: динамика и результаты	299
§ 2. Правовое обеспечение процесса совершенствования законодательства: проекты федеральных законов "О нормативных правовых актах в Российской Федерации", "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов", "О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации".	333
§ 3. Перспективы совершенствования законодательства и правоприменения	338
Глава 2. Система мониторинга законодательства и правоприменительной практики: состояние и перспективы	346
§ 1. Концептуально-методологические подходы к созданию системы мониторинга права	346
§ 2. Досье закона как механизм мониторинга законотворчества и правоприменения — на примере федеральных законов "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и "О противодействии терроризму"	357
§ 3. Методология и юридическая техника законотворчества через призму мониторинга законодательства и правоприменительной практики	372

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	377
--	-----

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. НА ПУТИ К КОНЦЕПЦИИ ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	383
--	-----

Концепции проектов федеральных законов, подготовленные комитетами и комиссиями Совета Федерации	388
Концепция проекта федерального закона "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации"	388
Концепция проекта федерального закона "Об основах государственной поддержки семьи в Российской Федерации"	396
Концепция проекта федерального закона "Об обязательном экологическом страховании"	399
Концепция проекта федерального закона "О кооперации в Российской Федерации"	405

Российская Федерация — **социальное** государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

*(часть 1 статьи 7 Конституции
Российской Федерации)*

ВВОДНАЯ ЧАСТЬ

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Совет Федерации), представляя российскому обществу доклад 2006 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" (далее — доклад), отмечает, что он базируется на преемственности основных идей и положений докладов Совета Федерации 2004 и 2005 годов.

В докладе определены концептуальные подходы к законодательному обеспечению основных направлений внутренней и внешней политики Российского государства, заложенных в Конституции Российской Федерации и конкретизированных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, созданию эффективного механизма формирования правовой системы.

Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронов представил доклад 2005 года Президенту Российской Федерации В.В. Путину. Доклад получил его одобрение и поддержку. Отдельные положения доклада были учтены при подготовке Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 год (далее — Послание Федеральному Собранию на 2006 год).

Основное внимание в докладе уделено стратегическим, жизненно важным целям и ценностям развития Российского государства, прежде всего обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина в процессе реализации приоритетов внутренней и внешней политики государства, определенных в Послании Федеральному Собранию на 2006 год.

Важнейшими критериями законодательства становятся его соответствие долговременным целям и ценностям развития государства и общества, обеспечение полноты и качества правового обеспечения проводимых в стране преобразований.

Мониторинг законодательства и правоприменительной практики позволяет выявлять слабые места в механизмах реализации государственной политики, определять критические и проблемные точки законодательства.

За прошедшие четыре года пройден путь от теоретического обоснования идеи мониторинга правового пространства Российской Федерации до практического развертывания его полномасштабной системы на основе важнейших критериев оценки законодательной деятельности: полноты реализации в принятых законах приоритетов государственной политики, определяемых Президентом Российской Федерации; гарантий соблюдения конституционных прав и свобод граждан; качества и эффективности законодательства.

Совет Федерации при подготовке доклада определил ряд существенных проблем, которые еще предстоит решить законодателям, чтобы система правового мониторинга заработала в полную силу.

Во-первых, необходимо подвести под эту систему надлежащую нормативно-правовую базу.

Во-вторых, необходимо найти механизм решения проблемы дефицита конкретной ответственности за конечный результат каждого участника законодательного процесса, будь то субъект законотворчества или правоприменитель.

В-третьих, проявилась насущная потребность в подготовке новых кадров, способных решать междисциплинарные политико-правовые и управленческие задачи на современном уровне.

В-четвертых, остро встал вопрос о создании единой информационной базы мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

Осуществление мониторинга законодательства и правоприменительной практики, а также работа над ежегодными докладами позволили Совету Федерации сформулировать требования к современной законотворческой деятельности. Недостаточно разработать законопроект и принять актуальный закон, важно предусмотреть действенный механизм его реализации, предвидеть последствия его применения.

Проводимый Советом Федерации мониторинг законодательства призван синхронизировать законодательную деятельность на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, основываясь на принципах программно-целевого и долгосрочного планирования.

Подобный подход к процессу законотворчества и мониторингу его результатов становится для федеральных и региональных законодателей важнейшим условием совершенствования качества совместной работы.

Работа над докладом как итоговой формой мониторинга результатов парламентского года позволила, во-первых, обеспечить системный анализ результатов деятельности законодательной власти в контексте правотворческого сопровождения основных направлений внутренней и внешней политики государства, во-вторых, стимулировать конституционное партнерство Совета Федерации с Президентом Российской Федерации и другими органами власти в формировании и реализации основных направлений внутренней и внешней политики, определить сферы конституционного партнерства в соответствии со стратегией развития общества и государства, в-третьих, консолидировать усилия органов власти и институтов гражданского общества в их деятельности по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

Существенное место в докладе уделено оценке результативности принятых ранее выводов и рекомендаций. Сегодня наметилась устойчивая тенденция своевременного формирования законодательной базы реализации приоритетов государственной политики, определяемой главой государства в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию. Она проявилась в принятых в 2006 году законах в сферах государственного устройства, социально-экономического развития, урегулирования комплекса сложных проблем во взаимоотношениях России с другими государствами — участниками Содружества Независимых Государств, обороны и безопасности.

Воплощение в жизнь масштабных и долгосрочных целей и задач правового обеспечения национальных проектов невозможно без создания соответствующей стратегии правового развития Российской Федерации. Для формирования и реализации такой стратегии законодательным органам государственной власти Российской Федерации

и субъектов Российской Федерации предстоит освоить программно-целевое планирование законотворческой работы, разработать методы решения сложных межотраслевых задач, сформировать систему надежного прогнозирования последствий принимаемых законов.

Ежегодная оценка законотворческой и правоприменительной деятельности позволяет законодателю и правоприменителю объективно оценивать результаты своей работы. Благодаря этому качеству ежегодные доклады Совета Федерации стали важным событием политической жизни России, получили значительный общественный резонанс и поддержку как федеральных, так и региональных органов государственной власти.

Проведенный анализ отзывов на доклад Совета Федерации 2005 года, поступивших от органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, научного сообщества, представителей бизнес-сообщества (отзывы получены более чем от 90 адресатов), выявил проблему неполного соответствия законодательства задачам, стоящим перед органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В этих отзывах содержатся слова одобрения¹, конструктивная критика² и, главное, конкретные предложения по улучшению законодательной и правоприменительной деятельности³. Это существенным образом отразилось на содержании доклада и определении дальнейшего пути развития законотворческой деятельности на всех уровнях.

Показательный пример — реформа местного самоуправления⁴. На основании проведенного мониторинга реальных возможностей субъектов Российской Федерации федеральным законодателем было принято адекватное решение — предоставить определенный временной отрезок для поэтапного ее проведения по мере принятия субъектами Российской Федерации законодательства, направленного на реализацию Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

¹ Доклад поддержали органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе: Народное Собрание Республики Дагестан, председатель М.М. Магомедов (письмо от 3 июля 2006 года № 6959); Парламент Кабардино-Балкарской Республики, председатель И.Б. Бечелов (письмо от 3 июля 2006 года № 1436); Архангельское областное Собрание депутатов, председатель В.С. Фортгин (письмо от 5 июля 2006 года № 17215); Тюменская областная Дума, председатель С.Е. Корепанов (письмо от 5 июля 2006 года № 17206); Администрация Президента Республики Башкортостан, руководитель Р.Ф. Хабиров (письмо от 6 июля 2006 года № 17316); правительство Нижегородской области, губернатор В.П. Шанцев (письмо от 29 июня 2006 года № 16554); правительство Московской области, губернатор Б.В. Громов (письмо от 26 июня 2006 года № 16301); Президент Карачаево-Черкесской Республики М.А.-А. Батдыев (письмо от 18 июля 2006 года № 18437); администрация Калужской области, губернатор А.Д. Артамонов (письмо от 5 июля 2006 года № 17061) и другие.

² Парламент Кабардино-Балкарской Республики, председатель И.Б. Бечелов (письмо от 3 июля 2006 года № 1436); Архангельское областное Собрание депутатов, председатель В.С. Фортгин (письмо от 5 июля 2006 года № 17215); губернатор Пермского края О.А. Чиркунов (письмо от 19 июля 2006 года № 18519).

³ Государственное Собрание — Курултай — Республики Башкортостан, председатель К.Б. Толкачев (письмо от 20 июля 2006 года № 18647); Алтайский краевой Совет народных депутатов, заместитель председателя С.В. Землюков (письмо от 11 июля 2006 года № 17664); Тюменская областная Дума, председатель С.Е. Корепанов (письмо от 5 июля 2006 года № 17206); губернатор Пермского края О.А. Чиркунов (письмо от 19 июля 2006 года № 18519).

⁴ Государственное Собрание — Курултай — Республики Башкортостан, председатель К.Б. Толкачев (письмо от 20 июля 2006 года № 18647); губернатор Омской области Л.К. Полежаев (письмо от 21 июля 2006 года № 18735); Администрация Главы Республики Мордовия, руководитель Н.С. Крутов (письмо от 21 июля 2006 года № 18734) и другие.

В докладе Совета Федерации 2005 года содержалось немало важнейших рекомендаций, позволивших предупредить принятие откровенно неподготовленных решений или своевременно инициировать реакцию законодателя на актуальные проблемы, в частности в области жилищно-коммунального хозяйства¹.

Благодаря активному участию органов государственной власти субъектов Российской Федерации в обсуждении доклада Совета Федерации 2005 года в российских регионах значительное место в докладе уделено вопросам развития регионального законодательства и вопросам обеспечения системного единства правового пространства России, включая законодательное регулирование решения общенациональных проблем. Весьма важно, что их решение переведено в режим конструктивного сотрудничества, решения возникающих проблем на ранних стадиях.

В настоящее время повышается роль региональных парламентов. При этом многие из них ввели в практику своей законодательной деятельности подведение ее ежегодных итогов в виде докладов о состоянии законодательства в соответствующих субъектах Российской Федерации.

В 2006 году такие доклады подготовлены в Архангельской, Новгородской, Пензенской, Самарской, Саратовской, Тульской областях. В докладах отражаются особенности развития регионального законодательства с позиции обеспечения основных программных документов субъектов Российской Федерации.

Деятельность Федерального Собрания Российской Федерации является мощным фактором политической стабилизации российского общества, площадкой для диалога различных политических сил. Именно парламент выступает собирателем и выразителем интересов регионов, групп и организаций, составляющих гражданское общество, переплавляя эти интересы в государственную позицию.

Работа над докладом позволила сделать ряд комплексных выводов. Подтвержден концептуальный вывод: главным основанием планирования законодательной деятельности является конституционное сотрудничество с главой государства в формате ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Важнейший вывод заключается в том, что законодательное закрепление основных направлений внутренней и внешней политики все еще недостаточно эффективно.

Совет Федерации в силу своей особой конституционной роли оценивает все рассматриваемые парламентом законы с точки зрения не только их правового качества, но и соответствия принимаемых законов конституционным ценностям, приоритетным направлениям государственной политики, с позиции их эффективной реализации в субъектах Российской Федерации.

Доклад является комплексным инструментом подведения итогов законодательной деятельности в 2006 году, информирует гражданское общество о результатах работы органов государственной власти и определяет перспективы дальнейшего развития законодательства.

Как государственный парламентский документ, доклад отражает вклад Совета Федерации в деятельность по совершенствованию законодательства в Российской Федерации и формированию систем конституционного и социального партнерства в Российской Федерации.

¹ Из предложений к докладу Федерального агентства специального строительства (Спецстрой России), директор Н.П. Аброськин (письмо от 28 июня 2006 года № 16466).

В докладе еще раз подчеркивается, что большинство проблем в сфере законотворчества порождается недостаточно продуманной организацией всего процесса законодательного регулирования.

В докладе Совета Федерации 2005 года были представлены проекты концепций трех принципиальных для законотворческой деятельности законов: "О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации"; "О нормативных правовых актах в Российской Федерации"; "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов". В течение 2006 года эти проекты были доработаны с учетом системной связи трех важнейших составляющих правовой системы Российской Федерации — правотворчества, правоприменения и мониторинга. В докладе представлен содержательный отчет об этой работе.

С 2006 года положения о подготовке ежегодного доклада стали нормами Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Глава 10¹ "Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о состоянии законодательства в Российской Федерации" введена постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 24 марта 2006 года № 85-СФ "О внесении изменений в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации".

Доклад адресован всему российскому обществу.

Доклад занимает одно из ведущих мест среди государственных докладов Российской Федерации.

В докладе проводится анализ законодательного обеспечения пяти национальных проектов; исследуются особенности законодательной и правоприменительной деятельности в субъектах Российской Федерации; выявляются проблемы, связанные с разработкой порядка проведения экспертизы законопроектов, федеральных конституционных законов и федеральных законов в Совете Федерации и в законодательных органах субъектов Российской Федерации; проводится анализ политико-правовых, социально-экономических, криминологических и иных последствий принятия отдельных законов.

Содержание доклада 2006 года и его подготовку во многом определило положение части 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации: "Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека".

Доклад имеет вводную часть, в которой раскрываются его практическая значимость, основные особенности и новизна. Часть I доклада посвящена осмыслению стратегии, основных направлений правового развития Российской Федерации, подходам к реализации приоритетных национальных проектов и демографической политики в 2006 году, а также перспективам развития конституционного партнерства. В части II раскрываются вопросы стратегии развития государства, законодательного обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики России за 2006 год. В части III сформулированы результаты оперативного мониторинга, проведенного в субъектах Российской Федерации по наиболее актуальным проблемам реализации государственной политики, представлены предложения по их решению, демонстрируются результаты деятельности Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей). В части IV содержатся итоги и анализ основных тенденций

законодательной деятельности в Российской Федерации, впервые на этом уровне предлагается концепция создания системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики, а также важнейший механизм правового мониторинга — досье ряда действующих федеральных законов.

В приложениях к докладу представлены концепции федеральных законов, подготовленные комитетами и комиссиями Совета Федерации по вопросам своего ведения, а также проект концепции программы законопроектной деятельности Российской Федерации.

Ежегодный доклад Совета Федерации и доклады законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации чрезвычайно востребованы в качестве новой формы координации законодательной и правоприменительной деятельности, особенно при реализации приоритетных национальных проектов.

Создаваемая система мониторинга законодательства, правоприменительной практики и ежегодный доклад Совета Федерации о состоянии законодательства как уникальный результат мониторинга позволяют в перспективе: создать новую модель государственного управления, открытую для институтов гражданского общества, бизнеса, социальных групп, понятную для каждого гражданина, основанную на постоянном и комплексном мониторинге; повысить качество законодательства и правоприменительной деятельности; организовать единую систему конституционного партнерства, повышающую степень обоснованности и последовательности принятия политико-правовых решений; усовершенствовать социальное партнерство — систему плодотворного сотрудничества между человеком, обществом и государством.

Часть I

СТРАТЕГИЯ ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 1

Стратегия правового развития как результат конституционного партнерства

§ 1. Конституция Российской Федерации как стратегическая основа правового развития России

Формула "конституционное партнерство", введенная в политико-правовой оборот ежегодными докладами Совета Федерации 2004—2005 годов, вызывает потребность емко сформулировать и точно охарактеризовать природу определяемых Конституцией Российской Федерации взаимоотношений органов государственной власти — субъектов формирования и реализации государственной политики России.

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

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

Основы стратегии правового развития и конституционного партнерства закреплены в Конституции Российской Федерации.

Органы конституционного партнерства, определяемые в статьях 80, 95, 103, 104, 125, 126, 127 Конституции Российской Федерации, в соответствии со статьями 5, 10, 11 Конституции Российской Федерации осуществляют государственную власть в Российской Федерации. К ним относятся: Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральные суды, суды субъектов Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, органы прокуратуры Российской Федерации.

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

Конституционное партнерство — демонстрация правовой культуры власти, высшая форма правотворчества. В процессе конституционного партнерства формируется

образ человека — гражданина новой России, новый образ государства, общества, страны.

Органы конституционного партнерства самоорганизуются, соблюдая баланс конституционных принципов самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти (статья 10 Конституции Российской Федерации) и единства системы государственной власти в Российской Федерации (статья 5 Конституции Российской Федерации).

Органы конституционного партнерства вырабатывают наиболее эффективные модели согласованного функционирования и взаимодействия с учетом конституционных требований о непосредственном действии прав и свобод человека и гражданина, определяющих смысл, содержание и применение законов, а также деятельность органов власти в Российской Федерации (статья 18 Конституции Российской Федерации).

Стратегия правового развития формируется, реализуется и совершенствуется при взаимодействии органов законодательной, исполнительной и судебной власти в рамках конституционного партнерства. С учетом положений статьи 10 Конституции Российской Федерации это взаимодействие может осуществляться только на условиях равенства и путем компромисса. Отсутствие иерархии в отношениях между органами законодательной, исполнительной и судебной власти является конституционным условием, определяющим природу конституционного партнерства и политику взаимодействия органов конституционного партнерства.

Конституционное партнерство, и это особенно важно для Совета Федерации как палаты регионов, реализуется и в рамках принципа федерализма. Институциональная доктрина федерализма предполагает статусное равенство органов конституционного партнерства в соответствующих отношениях. Реализуя принцип федерализма, стратегия правового развития страны способствует сбалансированному развитию регионов при координирующей роли федерального центра.

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

Деятельность органов конституционного партнерства должна отвечать конституционной формуле эффективности власти, реализующей стратегию правового развития.

Эффективная власть обеспечивает повышение возможностей для реализации потенциала личности, гарантий ее защищенности, создание условий для развития институтов гражданского общества, сохранения целостности страны и обеспечения суверенитета государства. При этом власть должна, безусловно, следовать конституционно-правовым формам реализации собственных полномочий.

§ 2. Конституционное партнерство как форма согласованной государственной политики в законодательной деятельности и правоприменительной практике

В силу статьи 76 Конституции Российской Федерации и конституционного порядка принятия закон (федеральный конституционный закон, федеральный закон) является высшей формой закрепления результатов правотворческой деятельности и оформления политико-правовых решений органов конституционного партнерства.

В качестве одной из задач в докладе Совета Федерации 2005 года определялась необходимость поиска механизмов повышения эффективности взаимодействия субъектов права законодательной инициативы в законодательной деятельности, инструмен-

тов учета и консолидации мнений о качестве законодательства органов конституционного партнерства, органов власти всех уровней и институтов гражданского общества.

Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания, Правительство Российской Федерации, высшие органы судебной власти (Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации), Генеральная прокуратура Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации являются конституционными органами, обладающими собственными уникальными конституционными полномочиями, призванными обеспечивать выработку и реализацию государственной политики в соответствии с Конституцией Российской Федерации во имя достижения конституционных целей и сохранения конституционных ценностей Российской Федерации.

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

Государственная политика приобретает правовое выражение и стратегический долговременный характер при ее закреплении на уровне федерального законодательства. Только закон — нормативный правовой акт, принимаемый законодательным (представительным) органом государственной власти Российской Федерации, — способен обеспечить эффективную реализацию государственной политики, ее преемственность, придать ей стратегический и долговременный характер.

Конституционное партнерство в законодательной деятельности для современной России имеет особое значение, поскольку проводимые реформы требуют качественного обновления законодательства страны. При этом объективный динамизм законодательной деятельности идет в ущерб ее стабильности. Это не позволяет развивать доверие граждан к власти, нивелирует ценность закона как основного регулятора общественных отношений, не позволяет гражданам, предпринимательскому сообществу и обществу в целом планировать свою жизнедеятельность на обозримую перспективу, делает ее непредсказуемой, порождает неуверенность в завтрашнем дне.

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

Формула конституционного партнерства способна определить место в законодательном процессе всех субъектов права законодательной инициативы. В подтверждение этого в приложении к докладу предлагается вариант концепции программы законопроектной деятельности Российской Федерации, направленной на повышение эффективности, ясности, открытости законодательного процесса, выработку механизмов разрешения конфликтов в сфере законодательной деятельности, обеспечение стабилизации законодательства без ущерба для реализации объективных потребностей в его совершенствовании при изменении стратегии правового развития.

Качественное законодательство возможно при условии системного долгосрочного характера законодательной деятельности, предусматривающей внедрение в практику законотворчества широкого спектра экспертиз: от экономической до гуманитарной.

Не менее важным является конституционное партнерство в правоприменительной деятельности. Несогласованность, слабая координация органов власти в процессе реализации законов, несвоевременное и некачественное подзаконное правотворчество способны нанести существенный вред государственной политике. В этом процессе одинаково недопустимы и политические спекуляции, и межведомственная конкуренция, и формализм в исполнении предписаний закона. Конституция Российской Федерации дает достаточно самостоятельности всем органам государственной власти для организации добросовестного правоприменения, и никакие императивные предписания не смогут повысить качество правоприменительной деятельности.

Конституционное партнерство в процессе правоприменения должно реализовываться в форме инициативного сотрудничества органов государственной власти в сфере правового мониторинга. В противном случае обязательные для исполнения предписания здесь будут малоэффективными. Только консолидированная и ответственная работа органов конституционного партнерства по мониторингу законодательства способна создать вневедомственную объективную и достоверную систему анализа состояния законодательства и практики его применения, которая должна стать обязательным элементом правотворчества, осуществляемого на всех уровнях, в целях совершенствования законодательства Российской Федерации.

Объединить усилия органов конституционного партнерства в законодательной и правоприменительной деятельности способна программа законопроектной деятельности Российской Федерации.

§ 3. Перспективы развития конституционного партнерства

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

Поэтому современной системе конституционного партнерства свойственно наличие некоторых диспропорций. В системе власти преобладают центристремительные настроения. Реализация в полном объеме принципа самостоятельности законодательной, исполнительной и судебной власти сдерживается объективными факторами, характерными для переходного периода. В процессе развития находятся институты гражданского общества, местного самоуправления, оформляется и апробируется новая система разграничения полномочий и ответственности между уровнями власти. Реформируются судебная и правоохранительная системы. Все эти накапливаемые изменения постепенно меняют облик современной власти, приближая ее к оптимальной — конституционной — модели, в которой каждая ветвь власти реально самостоятельна и независима, а в единстве они вырабатывают и реализуют согласованную государственную политику.

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

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

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

усиления роли законодательной деятельности;
стабилизации законодательства в среднесрочной перспективе, соответствующей горизонтам бюджетного планирования;
развития партийно-политической системы для обеспечения конкурентных условий формирования органов законодательной власти;
обеспечения реальной самостоятельности и независимости судебной власти под контролем институтов гражданского общества;
развития системы контроля институтами гражданского общества институтов власти;
качественного реформирования правоохранительной системы, основным принципом которого должно стать изменение менталитета правоохранительных органов: из органов, действующих от имени государства, они должны трансформироваться в органы, действующие во имя конкретного человека, с основной задачей защиты каждого от злоупотреблений власти;
повышения открытости принятия и реализации политико-правовых решений;
совершенствования кадровой политики в целях привлечения на государственную службу нового поколения, способного воспринимать не только административно-командную модель управления как единственно возможную и эффективную, но и другие формы организации деятельности органов власти.

Указанные направления развития сферы государственного строительства Российской Федерации постепенно реализуются на практике. Однако они не могут быть реализованы в краткосрочной и даже среднесрочной перспективе. Современная российская власть решает одновременно сложнейшие, трудносовместимые задачи: создание политики стабилизации в среднесрочной перспективе и сохранение неизменно высоких темпов преобразований в долгосрочной перспективе. В этой связи говорить о качественных изменениях в системе конституционного партнерства в ближайшее время преждевременно. В целом устойчивое развитие страны и деятельность органов конституционного партнерства сегодня соотносятся с ожиданиями граждан России, что подтверждается как на федеральных, так и на региональных выборах.

Представляется, что в среднесрочной перспективе органы конституционного партнерства должны перейти на среднесрочное планирование законопроектной деятельности. Программа законопроектной деятельности Российской Федерации должна и может стать инструментом, объединяющим и программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, и среднесрочный трехлетний бюджет Российской Федерации, и программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, и результаты мониторинга действующего законодательства и практики его применения.

Глава 2

Приоритеты законодательного обеспечения государственной политики России

§ 1. Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 год: цели, ценности, задачи

Послание Федеральному Собранию на 2006 год по существу является комплексным документом, затрагивающим важнейшие стороны жизни Российского государства, в котором определены ключевые элементы стратегии правового развития страны.

Послание Федеральному Собранию на 2006 год имеет ярко выраженный социально ориентированный характер, в качестве приоритетных направлений государственной политики определены экономика, демография, здравоохранение, национальная безопасность, международная деятельность¹.

В числе экономических задач, поставленных в Послании Федеральному Собранию на 2006 год, особо выделены следующие:

инновационное развитие высоких технологий в промышленности, энергетике, науке, образовании;

модернизация энергетики, активное внедрение энергосберегающих технологий;

обновление антимонопольного законодательства;

создание новых и повышение эффективности имеющихся государственных и частных инвестиционных механизмов;

развитие конкуренции;

обеспечение беспрепятственного выхода России на международные рынки;

вступление России в ВТО на приемлемых для нее условиях;

обеспечение конвертируемости рубля;

организация на территории Российской Федерации биржевой торговли нефтью, газом, другими товарами с расчетом в рублях.

В Послании Федеральному Собранию на 2006 год особое внимание обращено на реализацию приоритетных национальных проектов. Президент Российской Федерации обратил внимание Правительства Российской Федерации, региональных властей и органов местного самоуправления на необходимость системной работы над модернизацией таких отраслей, как образование и здравоохранение, а также в сфере формирования рынка доступного жилья, обеспечения большей доступности ипотечных кредитов (в частности, снижения процентных ставок) с целью более эффективной реализации приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье — гражданам России", реализации программ технологического профиля и инновационных проектов. В комплексе эти меры должны обеспечить повышение качества услуг прежде всего в здравоохранении и образовании, а также значительное увеличение заработной платы всех категорий работников, а не только тех, которые получают доплаты в рамках приоритетных национальных проектов.

Кроме того, в числе приоритетных названы следующие задачи государственной политики.

Преодоление демографического кризиса путем снижения смертности, повышения рождаемости и усиления действенности миграционной политики. В Послании Федеральному Собранию на 2006 год были предложены меры поддержки молодых семей и программа стимулирования рождаемости. Предстояло выработать комплекс мер административной, финансовой, социальной поддержки молодой семьи. При этом была поставлена задача достигнуть конкретных показателей поддержки семьи: увеличить размеры пособий по уходу за ребенком до полутора лет — на первого ребенка до 1,5 тыс. рублей, а на второго ребенка — до 3 тыс. рублей ежемесячно. Кроме того, Президентом Российской Федерации было предложено создать новую форму стимулирования рождаемости в виде целевого материнского капитала, составляющего 250 тыс. рублей, которым женщина могла бы распорядиться по достижении ребенком трехлетнего возраста либо для решения жилищного вопроса, либо для получения образования детьми или для повышения качества собственной жизни на пенсии.

¹ При подготовке данного параграфа использованы материалы Правового управления Аппарата Совета Федерации.

Применительно к совершенствованию миграционной политики приоритетом Президент Российской Федерации назвал привлечение соотечественников из-за рубежа. Решение этой задачи потребовало разработки мер, направленных на совершенствование правового регулирования вопросов миграции и предоставления российского гражданства, упрощение миграционных процедур, связанных с получением статуса временно проживающего в Российской Федерации, с механизмом трудоустройства иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, совершенствование государственного регулирования рынка иностранной рабочей силы, формирование нового административно-правового механизма учета иностранных граждан и лиц без гражданства, обеспечивающего более эффективное управление миграционными процессами и сокращение нелегальной иммиграции.

Подавление коррупции. В Послании Федеральному Собранию на 2006 год было отмечено, что решение важнейших задач в экономической сфере невозможно без усиления уголовно-правовой защиты субъектов предпринимательской деятельности от злоупотреблений должностных лиц государственного аппарата, правоохранительных и иных структур.

Повышение престижа государственной службы. Эта задача рассматривается как последовательное продолжение реформы государственной службы. Предстояло продолжить формирование нормативной основы государственной службы, внедрение новых механизмов повышения эффективности государственной службы, повышение уровня материального обеспечения государственных служащих, заинтересованность высококвалифицированных специалистов в поступлении на государственную гражданскую службу, авторитета государственного служащего и качества работы государственных служащих.

Развитие способности России давать убедительные ответы на угрозы в сфере безопасности. Этой задаче было уделено особое внимание. В частности, предстояло расширить сферы взаимодействия России со странами СНГ, в том числе в рамках Организации Договора о коллективной безопасности. Сформировать в составе сил и средств системы коллективной безопасности коалиционные (региональные) группировки войск (сил) и объединенных военных систем, определить порядок решения задач по предотвращению и отражению возможной агрессии, обеспечить надлежащий контроль за целевым использованием продукции военного назначения, поставляемой в рамках Соглашения об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами — участниками Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года.

Проведение прагматичной и эффективной внешней политики. В рамках указанного приоритета Президент Российской Федерации обратил внимание и на необходимость взаимодействия с одним из крупнейших партнеров России — Европейским союзом. В 2006 году предстояло создать условия для развития экономических, гуманитарных, научных связей между Россией и Европейским союзом, в том числе упростить визовые режимы Российской Федерации и Евросоюза.

При этом следует отметить, что работа парламента Российской Федерации в 2006 году строилась на основе приоритетов не только Послания Федеральному Собранию на 2006 год, но и посланий предыдущих лет.

Ключевым инструментом реализации государственной политики является законодательная деятельность. В части II доклада анализируются законы, принятые в течение 2006 года, и делаются выводы о соответствии законодательных решений указанным выше задачам, поставленным Президентом Российской Федерации перед Федеральным Собранием в 2006 году.

Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации "О бюджетной политике в 2007 году" в качестве стратегических определены следующие задачи.

Обеспечение сбалансированности бюджетной системы России на долгосрочный период, прежде всего в части выполнения обязательств государства в сфере пенсионного и других видов социального страхования.

Продолжение политики аккумулирования дополнительных доходов бюджета в Стабилизационном фонде. При этом средства Стабилизационного фонда сверх базового объема будут направляться только на замещение источников внешнего финансирования дефицита бюджета и (или) досрочное погашение государственного внешнего долга. В 2006—2007 годах средства, которые резервируются в Стабилизационном фонде с целью минимизации отрицательных последствий падения цен на нефть (резервная часть), и ресурсы, формируемые сверх этого объема ("фонд будущих поколений"), будут четко разделены, а объем резервной части установлен в процентном отношении к валовому внутреннему продукту.

Приоритетной становится задача повышения роли среднесрочного финансового планирования, в том числе закрепление в Бюджетном кодексе Российской Федерации положений о том, что установленные процедуры и сроки разработки и утверждения перспективного финансового плана должны неукоснительно соблюдаться, а отчеты о результатах использования бюджетных ассигнований должны учитываться при составлении и рассмотрении проектов бюджетов. В 2007 году планируется реализация модели федерального бюджета на среднесрочный период (2008—2010 годы).

С учетом имеющихся у страны резервов возникает задача ускоренной реорганизации и увеличения капитализации специализированных государственных инвестиционных институтов в целях поддержки экспорта товаров и импорта технологий, долгосрочного финансирования крупных инвестиционных проектов. При этом в целях расширения частных инвестиций особое внимание будет уделяться развитию таких экономических инструментов, как Инвестиционный фонд, венчурные фонды, промышленно-производственные, технико-внедренческие и туристско-рекреационные особые экономические зоны, концессионные соглашения, технопарки.

Сохраняется задача повышения результативности бюджетных расходов. Расходы бюджетов всех уровней должны быть ориентированы на конечный результат, который, в свою очередь, может быть достигнут наиболее эффективным способом. В 2007 году будет продолжена политика расширения самостоятельности и ответственности главных распорядителей бюджетных средств, прежде всего путем разработки и внедрения технологий оценки качества финансового менеджмента на ведомственном уровне, развития внутреннего аудита, укрепления финансовой дисциплины.

Сохраняет актуальность задача совершенствования управления государственной собственностью, включая неотложное законодательное урегулирование вопроса о снижении выкупной цены земельных участков под объектами, находящимися в частной собственности, а также упрощения процедуры приватизации унитарных предприятий. При этом приватизация прежде всего должна способствовать структурным изменениям в соответствующих секторах экономики, позволяющим рассчитывать на получение позитивного экономического, социального и бюджетного эффекта.

Остается актуальной задача контроля за неукоснительным соблюдением законодательно определенных сроков установления регулируемых тарифов на услуги организаций жилищно-коммунального комплекса и естественных монополий — до внесения проектов бюджетов в законодательные органы.

В международной сфере поставлена задача обеспечения эффективного участия России в инициативах мирового сообщества по облегчению долгового бремени беднейших стран.

§ 2. Сводный доклад Правительства Российской Федерации о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006—2008 годы

Поскольку современное государственное устройство предполагает, что основным источником законодательных инициатив является исполнительная власть, то следующим по уровню значимости в определении стратегии правового развития России является Сводный доклад Правительства Российской Федерации о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006—2008 годы (далее — Сводный доклад Правительства Российской Федерации).

В 2006 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. Деятельность Правительства Российской Федерации выстраивалась в соответствии с системой целей:

повышение уровня и качества жизни населения, включая повышение уровня материальной обеспеченности, повышение уровня здоровья и безопасности условий жизни населения, повышение уровня удовлетворения социальных и духовных потребностей населения и их развитие, обеспечение продуктивной занятости населения и достойных условий труда, повышение уровня удовлетворения потребностей в образовании, обеспечение прав и свобод граждан;

повышение уровня национальной безопасности, включая сдерживание военных и военно-политических угроз безопасности и интересам России, обеспечение политических и экономических интересов России в мирное время, обеспечение готовности осуществления силовых операций в мирное время, снижение рисков и возможного ущерба от террористических угроз, снижение рисков и возможного ущерба от природных и техногенных катастроф, снижение рисков от геополитических угроз;

обеспечение высоких темпов экономического роста, включая развитие свободных и конкурентных рынков, обеспечение макроэкономической стабильности, обеспечение гарантий собственности и защиты контрактов, создание условий ускоренного экономического роста в отсталых и депрессивных регионах, повышение конкурентоспособности российской экономики, повышение конкурентоспособности российских предприятий;

формирование условий для социально-экономического роста на долгосрочную перспективу, включая развитие научного потенциала, потенциала инфраструктуры, воспроизводство и развитие потенциала трудовых ресурсов, потенциала природно-сырьевых ресурсов, потенциала государственного управления, культурного и духовного потенциала, ускорение социокультурной модернизации, развитие потенциала международных связей.

Сводный доклад Правительства Российской Федерации в настоящее время играет методологическую роль — объединяет информацию об основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации и в перспективе как документ, утверждаемый Правительством Российской Федерации в качестве стратегии действий, может трансформироваться в систему мониторинга планов и отчетов конкретных федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств.

Все эти меры в увязке с разграничением полномочий между уровнями власти, реформой межбюджетных отношений, устранением нефинансируемых государственных обязательств позволили разработать проект федерального бюджета на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы) и заложить основы первого в истории современной России среднесрочного федерального бюджета на 2008—2010 годы.

Из года в год неуклонно повышается доля расходов бюджета, распределяемых по федеральным и ведомственным программам, каждая из которых обеспечивает достижение конкретных целей субъектов бюджетного планирования.

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

§ 3. Реализация приоритетных национальных проектов и демографической политики в 2006 году

Стратегическими правовыми ориентирами для реализации приоритетных национальных проектов являются положения статьи 7 Конституции Российской Федерации о социальном государстве, "политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека". Национальные проекты являются отчасти конкретизацией конституционных положений.

Для реализации проектов был создан Совет по национальным проектам и демографической политике, возглавляемый лично Президентом Российской Федерации, и это также является свидетельством стратегической значимости приоритетных национальных проектов для страны.

Национальные приоритеты были сформулированы в 2005 году Президентом России и увязаны с решением проблем, которые больше всего волнуют россиян: "Здоровье", "Образование", "Доступное и комфортное жилье — гражданам России", "Развитие агропромышленного комплекса".

Цель всех нацпроектов — улучшение качества жизни российских граждан. Особенностью проектов является тесная и конкретная связь с повседневностью. Важно, что граждане начинают убеждаться: национальные проекты — это не широко рекламируемые амбициозные программы, не декларации, адресованные будущим поколениям, национальные проекты — это поворот власти лицом к проблемам сегодняшнего дня, которые она намерена решать в конкретные и ближайшие сроки.

Национальные проекты ориентированы на сферы, которые напрямую затрагивают каждого человека, определяют качество жизни и формируют "человеческий капитал" — образованную и здоровую нацию. От состояния этих сфер в немалой степени зависит социальное самочувствие общества, демографическое благополучие страны, ее конкурентоспособность в глобальной экономике.

Ежегодно население России сокращается на 700 тысяч человек, поэтому все национальные проекты связывает мегапроект — демография, и активная демографическая политика является фактическим их продолжением. Государство приступило к практическому решению этих проблемы в 2006 году, поскольку к этому времени были созданы соответствующие экономические условия.

Другой важнейшей задачей национальных проектов является отработка на практике современных технологий эффективного использования бюджетных средств на главных направлениях развития страны. Национальные проекты — это тот полигон, где государство обязано научиться эффективно тратить деньги, контролировать эти целевые траты. Этого невозможно добиться без качественно новой и эффективной обратной связи государства и общества.

Важной задачей является сосредоточение контроля над решением стратегических вопросов у Президента и законодателей и постепенное изъятие этого контроля из рук бюрократии. Такое совершенствование контрольных функций, создание механизмов

дебюрократизации государственного управления не является прямой целью национальных проектов, но выступает как важнейшее условие их эффективной реализации.

Ключевую роль в этих процессах играет принятие и исполнение бюджета на 2007 год. В 2006 году законодателями были предложены новые подходы к обоснованию объемов, формированию механизмов и процедур финансирования национальных проектов, совершенствованию методов парламентского контроля над их реализацией, эффективного анализа правоприменения в регионах. Все эти функции требуют определенных изменений в расстановке приоритетов, внесения корректив в процесс законодательного обеспечения национальных проектов.

Одной из важнейших задач реализации национальных проектов является формирование эффективного механизма законодательного обеспечения этого процесса на федеральном и региональном уровнях. Отработка четких механизмов взаимодействия по линии "центр — регионы", в том числе и в вопросах законодательного и нормативного обеспечения реализации национальных проектов, очень значима. Ведь средства, выделяемые из некоторых региональных бюджетов, нередко в разы превышают средства, выделенные федеральным центром. На ближайший период в реализации национальных проектов выбран ряд пилотных регионов (например, по малоэтажной застройке), чтобы апробированный успешный опыт находил распространение в других регионах.

Заслуживают внимания и поддержки предложения по оптимизации работы законодательных органов власти субъектов Федерации, их инициатив в части внесения в Государственную Думу проектов изменения законодательства. Отработка механизмов реализации национальных проектов открывает новые возможности повышения активности региональных законодателей в данном направлении.

Советом Федерации было принято специальное постановление по подготовке бюджета на 2007 год, в котором был сделан акцент на необходимость повышения достоверности экономических прогнозов, меры по ограничению тарифов естественных монополий. Распределение субсидий из Федерального фонда регионального развития должно проводиться на основе единой методики и в рамках единой системы межбюджетных трансфертов в целях обеспечения справедливого распределения финансовых ресурсов. Очень важно, чтобы компетенции каждого уровня власти были финансово обеспечены. Решение этих задач тесно увязано с совершенствованием механизмов реализации приоритетных национальных проектов.

Важным звеном этого механизма призван стать Совет законодателей. Он рассматривается как институт, который позволяет согласовывать общегосударственные и региональные вопросы, как структура, которая оперативно реагирует на уточнение приоритетов, целей и задач федеральных и региональных законодателей. Очень велика роль Совета как координатора, инструмента достижения большей слаженности в работе всех уровней власти.

Важнейшим ограничителем в процессе реализации национальных проектов являются проблемы создания современной инфраструктуры, модернизации самих отраслей, что также нуждается в соответствующем и своевременном нормативно-правовом обеспечении. Задача правового обеспечения перехода от административных к рыночным механизмам развития представляется стратегически значимой для реализации приоритетных национальных проектов.

Заслуживает внимательного рассмотрения идея создания рамочных законов для регионов параллельно с принятием федеральных законов. Обоснованная критика высказывается в адрес ряда принимаемых законов, наличия в них неоправданно большого количества отсылочных норм в ущерб нормам прямого действия.

Не менее важной практической задачей представляется ликвидация выявившихся в течение 2006 года узких мест — завышенных ставок ипотечного кредитования, коррупционных рисков, особенно при выделении земли, других изъянов механизмов финансирования приоритетных национальных проектов, недостаточной их увязки с соответствующими федеральными целевыми программами, различных бюрократических препонов, слабой административной дисциплины и так далее.

Национальные проекты — индикатор происходящего поворота от стратегии выживания, стратегии вывода страны из состояния глубокого системного кризиса к стратегии комплексного развития. Этот стратегический поворот неотделим от роста внимания к развитию регионов. Он должен всецело найти свое отражение и в содержании регионального и федерального законодательства, во всех аспектах деятельности законодателей разных уровней.

В силу многоаспектности, комплексности и сложности решения поставленных проблем вопросы законодательного обеспечения реализации приоритетных национальных проектов и демографической политики в 2006 году подробно раскрываются в соответствующих отраслевых главах настоящего доклада.

Глава 3

Стратегия реализации государственной политики в субъектах Российской Федерации

§ 1. Динамика государственной региональной политики Российской Федерации и ее правовое регулирование

Для любого федеративного государства, особенно такого, как Российская Федерация, региональная политика и ее правовое регулирование являются одним из основных предметов деятельности государства, по сути, главным способом регулирования социально-экономического развития территорий¹.

Динамика региональной политики — это один из наиболее содержательных показателей, отражающих состояние федеративных отношений, особенно в социально-экономическом измерении.

Совет Федерации в режиме постоянного мониторинга исследует эволюцию региональной политики и на протяжении уже трех лет представляет обществу результаты этой работы в ежегодных докладах "О состоянии законодательства в Российской Федерации". Важнейшую роль в этом направлении работы палаты играет Комитет Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике, который ежегодно готовит специальные доклады о состоянии федеративных отношений и регионального развития в Российской Федерации.

В нашей стране региональная политика как предмет публично-правовой деятельности органов государственной власти до сих пор не имеет полноценного правового обеспечения. Предмет, цели и задачи региональной политики не получили закрепления ни в Конституции Российской Федерации, ни в федеральных законах. Основным нормативным актом, регламентирующим содержание региональной политики, остается Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 года № 803, которым были утверждены "Основные положения региональной политики в Российской Федерации" (далее — Основные положения).

¹ Материал Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике.

Согласно Основным положениям под региональной политикой в Российской Федерации понимаются система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизмы их реализации. Содержание региональной экономической политики раскрывается в этом документе через перечень, включающий девять разноплановых задач — от укрепления экономических основ территориальной целостности и стабильности государства до совершенствования экономического районирования страны.

Внутреннее содержание Основных положений оказалось явно недостаточным для создания полноценной законодательной основы эффективного осуществления региональной политики. Состав задач, поставленных перед федеральными органами государственной власти, исключительно широк и неконкретен.

Нечеткость целевых установок государственной региональной политики не способствует определению государством стратегических приоритетов регионального развития, снижает эффективность межрегиональных прогнозов, концепций и программ социально-экономического развития регионов, таких как, например, Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу и Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, не содержащих ни аргументированного обоснования прогнозной части, ни системной проработки механизмов реализации.

Проекты законов "Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации" и "Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий Российской Федерации" не продвинулись дальше второго чтения. Это препятствует повышению статуса региональной политики в системе регулирования социально-экономического развития страны и делает невозможным долгосрочное закрепление основных приоритетов и механизмов этой политики.

Кроме того, в России в настоящее время федеральная региональная политика разрабатывается и реализуется по меньшей мере тремя различными федеральными министерствами — Министерством регионального развития Российской Федерации, Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерством финансов Российской Федерации. Каждое из этих министерств придерживается собственной точки зрения на цели и задачи федеральной региональной экономической политики, а также оптимальные формы и методы ее реализации. Эффективные механизмы координации деятельности государственных институтов в настоящее время отсутствуют. А профильное Министерство регионального развития Российской Федерации обладает недостаточным для воздействия на процесс экономического развития российских регионов набором возможностей по сравнению с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации¹ и Министерством финансов Российской Федерации.

Несмотря на появление новых инструментов государственной экономической политики (особых экономических зон — ОЭЗ), способных оказывать существенное

¹ В частности, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации в 2006 году в рамках деятельности по обеспечению устойчивого развития регионов, имеющих особенности географического и геологического положения и значение для национальных интересов Российской Федерации, осуществляло мониторинг функционирования особых экономических зон в Калининградской и Магаданской областях, действующих в формате федеральных законов от 10 января 2006 года № 16-ФЗ "Об особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" и от 31 мая 1999 года № 104-ФЗ "Об особой экономической зоне в Магаданской области". Результатом этого мониторинга было издание в 2006 году шести постановлений Правительства Российской Федерации и формирование ряда законодательных инициатив в этой сфере. (Из продолжений к докладу Минэкономразвития России (письмо статс-секретаря А.В. Шаронова от 6 февраля 2007 года № 1394-АШ/Д02.)

влияние на экономическое развитие отдельных регионов, в связи с принятием и началом реализации Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ "Об особых экономических зонах в Российской Федерации", в настоящее время федеральные целевые программы (далее — ФЦП) остаются одним из механизмов федеральной региональной экономической политики, обеспечивающим решение проблем стратегического характера. Особая роль ФЦП определяется тем, что программы в силу своего инвестиционного характера в принципе способны оказывать реальное позитивное влияние на структурную перестройку экономики слабо развитых и депрессивных регионов при условии оптимального выбора направлений использования выделенных на их реализацию финансовых ресурсов.

ФЦП как инструмент государственной региональной экономической политики появились в начале 1990-х годов. В больших количествах ФЦП социально-экономического развития регионов стали появляться во второй половине 1990-х годов. К 2002 году число таких программ достигло 32. Они полностью или частично охватывали территорию более чем 50 субъектов Федерации, причем некоторые субъекты Федерации попадали под действие нескольких программ. Некоторые из этих программ оказали позитивное влияние на развитие регионов и позволили смягчить сложности процесса трансформации региональных экономических систем. В то же время характерной чертой периода 1990-х годов можно считать практически полное игнорирование требований системного подхода при отборе региональных проблем для их программной разработки. Нередко по благополучному региону разрабатывалась ФЦП, а по явно депрессивному — нет. Решающее значение имел лоббистский потенциал руководителя региона, а не научно обоснованная система приоритетов федеральной региональной экономической политики. Количество принимаемых программ быстро нарастало, что привело к разрыву между потребностями в ресурсном обеспечении программ и финансовыми возможностями федерального бюджета и вызвало значительное недофинансирование программ, не позволившее добиться реализации заявленных в программах целевых установок.

Нужно учитывать, что тогда были совсем другие экономические условия, иной этап развития федеративных отношений. Перед страной стояли иные задачи. Экономика и финансовая система были скованы системным кризисом, что обусловило антикризисный характер государственной политики.

Сегодня по сравнению с 1990-ми годами условия изменились. Мы находимся на более позитивной волне. Задачи, которые ставит Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию, направлены на поступательное развитие, повышение уровня благосостояния и улучшение качества жизни наших граждан.

Если проанализировать содержание ежегодных посланий Президента Федеральному Собранию на 2002—2006 годы, то становится очевидным, что проведенные преобразования по укреплению государственности, повышению эффективности управления и разграничению полномочий позволяют ставить долгосрочные экономические цели.

От регионов требуются более высокие темпы роста промышленности и ВВП. Но для этого центр должен обеспечить необходимые условия. Новая система разграничения полномочий требует пересмотра подходов к использованию ФЦП и программной части ФАИП. Поэтому же необходимо отвести регионам решающую роль в процессе программно-целевого регулирования экономики. Территории нуждаются во вложении инвестиционных средств федерального бюджета в развитие инфраструктурных объектов, позволяющих им наиболее эффективно использовать свои географические, природно-климатические, промышленные и другие ресурсы для повышения темпов экономического роста.

В русле основных направлений бюджетной политики, определенных в Бюджетном послании на 2007 год, появляется надежда, что многие предложения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые последовательно отстаивает Совет Федерации, будут реализованы. В первую очередь речь идет о существенном обновлении федеральной и региональной экономической политики России.

Свидетельством взвешенности подходов к осмыслению соотношения федеральной и региональной составляющей государственной политики со стороны региональных лидеров является обращение к этой проблематике Государственного совета Российской Федерации. Существенным этапом этой работы стал доклад губернатора Красноярского края и руководителя рабочей группы Государственного совета Российской Федерации по вопросам комплексного социально-экономического планирования развития регионов А.Г. Хлопонина на заседании Госсовета 21 июля 2006 года на тему "О механизме взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов".

С 2003 года в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию красной нитью проходит принцип преемственности государственной политики. Это в полной мере относится и к политике федерального уровня, и к региональной политике, реализуемой как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Концептуальные направления совершенствования региональной политики сегодня могут быть ясно сформулированы и предложены для обсуждения¹.

Государственная политика Российской Федерации, механизмы ее выработки и реализации должны иметь четко выраженные федеральные, межрегиональные и региональные составляющие, комплексно увязывающие вопросы планирования социально-экономического развития Российской Федерации с перспективными планами социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

На федеральном уровне, как уже отмечалось, создается система прогнозирования и планирования выработки и реализации государственной политики. Она включает поэтапную реализацию комплекса масштабных проектов. В первую очередь это административная реформа, в результате которой функциями по выработке государственной политики в своей сфере были наделены федеральные министерства и был реализован конституционный принцип единства системы органов исполнительной власти. Результаты этого шага административной реформы еще не проявились явно, поскольку не все федеральные органы исполнительной власти смогли четко перестроить свою деятельность. Для полноценного функционирования в установленных рамках федеральные органы исполнительной власти должны пройти свой эволюционный путь. В стадии внедрения находится федеральная система планирования деятельности федеральных органов исполнительной власти по внятным показателям и оценкам по результатам их деятельности. Все эти преобразования тесно связаны с бюджетной реформой, ориентированной на среднесрочное финансовое планирование, реформированием межбюджетных отношений и разграничением полномочий между уровнями публичной власти.

Очевидно, что пока не будут отлажены новые механизмы взаимодействия на федеральном уровне, трудно создавать комплексную универсальную систему прогнозирования и планирования социально-экономического развития России на региональном уровне, применимую ко всем субъектам Российской Федерации.

¹ На данном этапе в действующем законодательстве пока отсутствует целостная система государственного регулирования регионального развития. (Из предложений Миррегиона России; В.В. Шипов.)

Влияние федеральных решений на регионы страны многоаспектно. Пока федеральные органы исполнительной власти не оснащены необходимыми административными регламентами, детализирующими их деятельность, планы развития, разрабатываемые и реализуемые в регионах, будут оставаться несовершенными. Любое решение, принимаемое на федеральном уровне, реализуется в конкретных регионах, на конкретных территориях, при том, что оно, как правило, формулируется в отраслевом, а не в региональном аспекте.

Проблема "региональных последствий нерегиональных (отраслевых) решений" является одной из самых сложных в региональной теории и практике, причем не только в России. Чтобы снизить в первую очередь социальные риски федеральных реформ, региональный разрез должен стать обязательным атрибутом всех принимаемых на федеральном уровне концептуальных, стратегических, программных документов и решений.

Ввиду сложившегося и прогрессирующего дисбаланса между субъектами Федерации по основным показателям социально-экономического развития в 2000 году показатели объемов промышленного производства на душу населения в благополучных и неблагополучных субъектах Российской Федерации различались почти в 60 раз. К 2005 году этот разрыв увеличился более чем в 4 раза. Такой же порядок наблюдается и по другим показателям. Так, доходы региональных бюджетов на душу населения в развитых субъектах Российской Федерации превышали доходы в отсталых субъектах Федерации в 2000 году в 50 раз, а в 2005 — почти в 200. Показатель объемов инвестиций в расчете на душу населения в 2000 году различался в 30 раз, а к 2005 году вырос еще в полтора раза. Вероятно, на сегодняшнем этапе развития административной системы Российской Федерации можно рассматривать модели региональной политики по отношению к конкретным субъектам Российской Федерации, у которых имеются управленческие ресурсы, сбалансированный бюджет, достаточно высокий инвестиционный потенциал.

Предстоит решить целый ряд фундаментальных задач. Прежде всего необходимо будет окончательно определиться с целями экономической поддержки регионов — будет ли она предназначена только для наиболее проблемных регионов или же средства будут вкладываться и в так называемые "точки роста". Если будет выбран второй вариант, то предстоит сформулировать цели региональной политики для проблемных регионов, так как продолжающееся ухудшение ситуации в этих субъектах Федерации может привести к весьма печальным последствиям для функционирования и развития всего государства.

Скорее всего встанет вопрос о целесообразности повышения роли инвестиционной поддержки регионов. В настоящее время она продолжает играть относительно небольшую роль по сравнению с текущей поддержкой. Как показывает опыт других стран, встанет и вопрос о необходимости координации региональной политики с другими элементами экономической политики государства, использования возможностей отраслевой, социальной политики федеральных властей для решения проблем наименее экономически развитых регионов.

Конституция Российской Федерации, предусмотрев исчерпывающие перечни предметов ведения Российской Федерации, а также совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, заложила фундамент выработки региональной политики.

Президент Российской Федерации, определяя основные направления внутренней и внешней политики, Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти, планируя основные направления собственной деятельности,

а также федеральные органы законодательной власти, принимая федеральные законы по предметам совместного ведения, выстраивают систему разграничения полномочий между уровнями власти, тем самым косвенно определяя региональную составляющую государственной политики, реализуемой в пространстве совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Между тем, как показывает практика, не многие субъекты Российской Федерации воспринимают эту федеральную составляющую как руководство по формированию собственных стратегических и текущих планов. В частности, после оглашения Президентом Российской Федерации Послания Федеральному Собранию на 2006 год только примерно в 20 субъектах Российской Федерации были предприняты шаги, направленные на корректировку собственной деятельности в связи с вновь обозначенными направлениями государственной политики.

Среди причин такого положения дел можно отметить и то, что формирование и принятие бюджетов различных уровней бюджетной системы и утверждение программных документов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации хронологически предшествует ежегодным посланиям Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

В регионах сложились различные подходы к выработке и реализации собственной социально-экономической политики. В некоторых регионах основным документом в этой сфере является послание высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, реализуемое в программе социально-экономического развития и в других нормативных актах. В иных регионах власть ограничивается только программой социально-экономического развития. Таким образом, субъекты Российской Федерации самостоятельно определяют механизмы выработки и порядок реализации собственной социально-экономической политики.

В российском законодательстве справедливо не предусмотрено создание единой комплексной системы государственного планирования регионального развития, пронизывающей федеральный и региональный уровни.

Каждый уровень власти действует в соответствии с Конституцией Российской Федерации в пределах полномочий, определенных федеральными конституционными законами и федеральными законами. В российском законодательстве не ставился вопрос о необходимости выработки специальных механизмов обеспечения взаимосвязи основных документов социально-экономического планирования федерального и регионального уровней.

Программы социально-экономического развития страны, принимаемые на основе Федерального закона "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития", ориентированы в основном на отраслевой принцип.

Между тем отмеченное выше состояние реализации проводимых федеральным центром реформ не может не оказывать существенного влияния на региональную политику, на обе ее составляющие — совместную и региональную. Сегодня регионы находятся в непростой ситуации. Они вынуждены планировать свое развитие в условиях значительной неопределенности по базовым вопросам региональной политики, что, безусловно, сказывается на качестве планирования.

Указанная выше рабочая группа Госсовета Российской Федерации предлагает в короткие сроки разработать и принять федеральный закон "Об организации разработки и реализации государственной региональной политики в Российской Федерации", который должен обеспечить взаимосвязь региональных приоритетов страны с разра-

батываемыми на региональном уровне концепциями, стратегиями и программами развития.

По мнению рабочей группы, закон должен обязать и федеральные, и региональные органы государственной власти иметь в области регионального планирования соответствующий набор стратегических и программных документов. В предлагаемом федеральном законе необходимо предусмотреть обязательство Российской Федерации разработать долгосрочную стратегию регионального развития, реализация которой обеспечивается соответствующими программами, содержащими механизмы реализации.

Безусловно, стратегия регионального развития существенно облегчила и прояснила бы цели, задачи и направления деятельности в сфере регионального развития. Однако пока вопрос о ее концепции, предмете, структуре и, самое главное, содержании, по-видимому, остается открытым и требует дополнительного обсуждения.

Наличие на федеральном уровне одобренной Правительством Российской Федерации стратегии регионального развития и соответствующих реализующих ее программ способно оказать влияние и на качество стратегического планирования и программирования на региональном уровне. При этом такая стратегия должна соотноситься с уже имеющимися программно-стратегическими документами. Это и ежегодные послания Президента Российской Федерации, и федеральные законы, и основополагающие указы Президента Российской Федерации, и постановления Правительства Российской Федерации, и федеральные программы, в том числе ведомственные.

Общеправовой проблемой, сдерживающей в том числе и развитие нормативной базы региональной политики России, является неразвитость понятийного аппарата, отсутствие легитимных определений многих важнейших понятий. Это затрудняет организацию системы комплексного планирования регионального развития. Совет Федерации неоднократно, в том числе и в предыдущих докладах о состоянии законодательства в Российской Федерации, поднимал эту проблему. Решение ее возможно на уровне федерального закона о нормативных правовых актах в Российской Федерации, который в настоящее время дорабатывается в Совете Федерации в рамках реализации решений палаты по итогам подготовки доклада 2005 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации".

Правотворчество, осуществляемое по единым правилам, прозрачное и открытое правоприменение, сопровождаемое мониторингом эффективности, позволят создать основу для выработки понятийного аппарата во всех сферах жизнедеятельности общества, в том числе и в сфере выработки и реализации государственной региональной политики.

Представляется, что резервы совершенствования существующей системы выработки государственной политики в настоящее время далеко не исчерпаны. Нарастают темпы внедрения информационных технологий в органах власти регионов, однако этот процесс сдерживается отсутствием системы подготовки и переподготовки кадров на всех уровнях — в меньшей степени на федеральном, в большей степени на региональном и местном. Между тем очевидных препятствий для качественного повышения информационно-технологической подготовки работников региональных органов власти нет. Многие регионы успешно справляются с этой задачей. Более того, их опыт получает распространение и в других регионах, осознающих необходимость всеобщего внедрения новых технологий в работе с информацией.

Необходимо внедрять в процесс комплексного регионального планирования и на федеральном, и на региональном уровне данные мониторинга по территориальным

аспектам деятельности и планам хозяйствующих субъектов. Государство, которое выражает намерение учитывать в своем территориальном планировании планы компаний, вправе ожидать от бизнеса встречного импульса.

Владея информацией о перспективах развития бизнеса, государство способно улучшить взаимодействие с предпринимательским сообществом, повысить социальную ответственность бизнеса с учетом интересов хозяйствующих субъектов в региональном планировании как на федеральном, так и на региональном уровне.

Мониторинг действующей системы межбюджетных отношений показывает, что она создает минимум стимулов для выработки эффективной региональной политики. Относительно успешно решая задачу выравнивания бюджетной обеспеченности, она не решает задачу выравнивания социально-экономического развития регионов. Несмотря на усилия по бюджетному выравниванию, разница в показателях экономического развития между лидерами и аутсайдерами с каждым годом только увеличивается. Очевидно, что продолжение этой тенденции будет означать постоянный рост объема средств, перераспределяемых от благополучных регионов к неблагополучным. Крайне важной задачей совершенствования межбюджетных отношений является обеспечение прозрачности территориального разреза всего федерального бюджета, что позволит федеральным органам власти оптимизировать финансовые потоки, а органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации учитывать весь объем финансовых потоков на территории.

Совершенствование межбюджетных отношений направлено на обеспечение равного доступа населения всей страны, всех субъектов Федерации к бюджетным услугам, гарантирующим реализацию конституционных прав граждан.

Для поддержки реального сектора экономики возможно создание новых финансовых институтов федерального уровня, в рамках которых могло бы осуществляться льготное кредитование инвестиционных проектов в приоритетных регионах.

Существенный резерв роста для экономики России в целом содержится в повышении качества межрегионального сотрудничества. Потенциал прямой экономической кооперации регионов далеко не реализован. Вместо экономического взаимодействия со стороны субъектов Федерации зачастую наблюдается настоящее противодействие экономическому развитию друг друга. Эти тенденции не идут на пользу темпам и качеству развития страны в целом.

Вместе с тем отдельные регионы демонстрируют вполне современное качество взаимодействия. В России начинают складываться настоящие макрорегионы — группы субъектов Федерации, существующие как единый социально-экономический механизм и объединенные системой общих интересов и общих проектов. Лучшие примеры такой практики необходимо поддерживать и способствовать их широкому распространению по территории страны. Поддержка проектов межрегионального значения, стимулирование развития макрорегионов должны стать приоритетом федеральной и региональной инвестиционной политики. Проекты межрегионального сотрудничества могут поддерживаться как в рамках традиционных ФЦП и ФАИП, так и через Инвестиционный фонд, венчурные и другие инструменты.

Таким образом, динамика развития региональной политики в России диктует новые потребности правового и организационного регулирования в этой сфере.

В этой связи Совет Федерации, выражающий интересы российских регионов и олицетворяющий региональный характер российской государственности, призван активно участвовать в формировании и реализации государственной политики в субъектах Российской Федерации, направленной на их эффективное социально-экономическое развитие. Первое, что предстоит сделать на этом пути, — это обеспечить

конструктивный диалог органов государственной власти субъектов Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Именно Совет Федерации как палата регионов мог бы традиционно выступить в качестве площадки для такого диалога и объединить усилия в деле совершенствования региональной политики.

§ 2. Реализация государственной политики в субъектах Российской Федерации с позиций программных документов федерального и регионального уровней

Деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по нормативному оформлению государственной политики в субъектах Российской Федерации с учетом ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации получает существенное развитие. В регионах применяются различные модели согласования приоритетных направлений государственной политики с имеющимися в каждом конкретном субъекте Российской Федерации долгосрочными программами и планами.

В 2006 году органы государственной власти субъектов Российской Федерации продемонстрировали, что они готовы выстраивать свою работу в соответствии со стратегическими направлениями развития России.

Работа в регионах строилась с учетом общефедеральных установок.

4 июня 2006 года в Совете Федерации на заседании Совета законодателей состоялось обсуждение Послания Федеральному Собранию на 2006 год.

7 июня 2006 года распоряжением Правительства Российской Федерации был утвержден план мероприятий по реализации Послания Федеральному Собранию на 2006 год, состоящий из 84 пунктов и охватывающий все положения послания.

В июне — октябре 2006 года во всех федеральных округах в разных форматах прошли обсуждения Послания Федеральному Собранию на 2006 год.

26 июня 2006 года в представительстве Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе было проведено расширенное заседание Совета руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, расположенных в пределах Уральского федерального округа, с участием руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Минюста России. Помимо мер по реализации Послания Федеральному Собранию на 2006 год на заседании обсуждались вопросы законодательного обеспечения реализации приоритетных национальных проектов в субъектах Федерации, расположенных в пределах Уральского федерального округа, а также вопросы приведения нормативных правовых актов этих субъектов Федерации в соответствие с федеральным законодательством.

26 октября 2006 года в представительстве Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе состоялось совещание депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, расположенных в пределах Центрального федерального округа. Совещание было посвящено совершенствованию стратегического планирования развития регионов. По его итогам были приняты рекомендации, направленные на повышение эффективности работы законодательных органов.

Результатом проведенных мероприятий стало принятие во многих субъектах Российской Федерации конкретных актов по реализации Послания Федеральному Собранию на 2006 год. Вот как, к примеру, строилась такая работа в некоторых регионах.

Тверская область. 19 июня 2006 года в городе Твери прошло заседание коллегии территориальных органов федеральной исполнительной власти, на котором обсуждались меры по реализации Послания Федеральному Собранию на 2006 год.

Деятельность органов государственной власти Тверской области примечательна еще и тем, что в этом субъекте Федерации готовится послание губернатора области Законодательному Собранию Тверской области, в котором будут учтены все принципиальные вопросы, связанные с реализацией приоритетных национальных проектов на территории области, а также отмечены особенности формирования бюджета области на среднесрочную перспективу.

С 2006 года Тверская область одной из первых в России перешла к бюджетированию, ориентированному на результат: для каждой отрасли, будь то здравоохранение, образование или социальная политика, были сформулированы четкие показатели, по которым будут отчитываться руководители, курирующие эти сферы. Аналогичным образом станут строиться и областные целевые программы. Среднесрочное планирование, а в перспективе и долгосрочное планирование, позволит более взвешенно и динамично реализовывать в регионе масштабные проекты, и в первую очередь те, которые заявлены как национальные.

Тверская область стала единственным в Российской Федерации регионом — победителем программы Европейского союза и Минфина России по управлению субнациональными финансами. В соответствии с программой региону-победителю будет оказана консалтинговая и материальная помощь и в результате на базе Тверской области и ее муниципалитетов станет действовать так называемый "кодекс лучшей практики" для других субъектов Российской Федерации.

Новгородская область. Распоряжением губернатора области утвержден план мероприятий по решению на территории области задач, поставленных в Послании Федеральному Собранию на 2006 год. Указанным планом предусмотрено принятие мер по улучшению демографической ситуации, повышению качества и доступности образования, обеспечению доступности жилья для населения, развитию сельского хозяйства, достижению высоких темпов экономического роста, стимулированию роста инвестиций в производственную инфраструктуру, эффективному использованию природных ресурсов, совершенствованию транспортной инфраструктуры, созданию безопасных условий жизни, снижению уровня преступности.

Иркутская область. 5 июля 2006 года постановлением губернатора области был утвержден план мероприятий по выполнению Послания Федеральному Собранию на 2006 год, включающий 105 пунктов.

Челябинская область. 30 июня 2006 года правительство Челябинской области утвердило план мероприятий по реализации основных положений Послания Федеральному Собранию на 2006 год с учетом анализа результативности выполнения Послания Федеральному Собранию на 2005 год. При подготовке указанного плана были рассмотрены ключевые задачи, поставленные Президентом Российской Федерации, и выделены восемь основных направлений деятельности органов государственной власти области.

Город Санкт-Петербург. 27 июня 2006 года правительством Санкт-Петербурга был принят план мероприятий, который в соответствии с Посланием Президента Российской Федерации включает пять разделов. Заслуживает пристального внимания комплексный и системный подход правительства Санкт-Петербурга к решению задач, обозначенных Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию на 2006 год.

В первом разделе предусматриваются меры по выполнению программы социально-экономического развития Санкт-Петербурга.

Во втором разделе намечены меры по реализации приоритетных национальных проектов в сфере здравоохранения, образования, жилищной политики и агропромышленного комплекса.

Третий раздел плана призван обеспечить разработку Концепции демографического развития Санкт-Петербурга до 2015 года и Концепции семейной политики в Санкт-Петербурге на 2006—2010 годы.

Четвертый раздел предусматривает меры по борьбе с коррупцией и совершенствованию системы контроля за использованием бюджетных средств, эффективностью распоряжения и использования объектов городской собственности, деятельностью исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления.

В пятом разделе предусмотрены меры по обеспечению информационной поддержки деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга.

Курская область. Постановлением губернатора области был утвержден план мероприятий по решению задач, поставленных в Послании Федеральному Собранию на 2006 год. План содержит перечни мероприятий, структурированные по разделам в соответствии с посланием. Например, раздел "Увеличение темпов экономического роста" предусматривает разработку стратегии социально-экономического развития Курской области на период до 2020 года. В разделах "Повышение инвестиционной привлекательности области, развитие инноваций" и "Технологическое обновление энергетической отрасли, внедрение в атомную энергетику оборудования нового поколения" предусмотрены конкретные действия курских предприятий по внедрению новых технологий в 2006 году. Раздел "Комплексное развитие всех видов транспорта и связи" содержит такой пункт, как "Разработка программы "Информатизация Курской области в 2007—2008 годах".

С учетом реализации приоритетного национального проекта "Развитие агропромышленного комплекса России" планируется создать 30 потребительских сельскохозяйственных кооперативов, построить на селе 4,8 тыс. кв. метров жилья. В рамках национальных проектов "Здоровье" и "Образование" запланирована разработка проектов законов и целевых программ, направленных на развитие социальной сферы, в частности разработка проекта закона "Об охране семьи, материнства и детства". В постановлении губернатора области главам муниципальных образований области рекомендовано подготовить и утвердить аналогичные планы.

Тюменская область. 5 июня 2006 года правительством Тюменской области был утвержден комплексный план мероприятий по реализации Послания Федеральному Собранию на 2006 год. Все действия, намеченные органами государственной власти области, разделены по 14 направлениям, каждое из которых нацелено на решение конкретной задачи, поставленной Президентом Российской Федерации; среди них повышение эффективности государственного управления, поддержание высоких темпов экономического роста, увеличение объемов жилищного строительства и обеспечение доступности жилья, содействие сохранению и росту численности населения.

Курганская область. В Курганской областной Думе принят план мероприятий по реализации Послания Федеральному Собранию на 2006 год. В частности, в целях улучшения демографической ситуации планом предусматривается рассмотрение и утверждение целевой программы на 2007—2008 годы "Сохранение народонаселения Курганской области".

Ханты-Мансийский автономный округ. Как и в некоторых других субъектах Российской Федерации, в Ханты-Мансийском автономном округе пошли по пути корректировки действующего регионального законодательства. Планы работы по реализации Послания Федеральному Собранию на 2006 год обсуждались на расширенных заседаниях коллегий в июне 2006 года. В частности, в отношении проектов, касающихся социальной сферы, были сделаны выводы, что для решения поставленных Президентом Российской Федерации задач по защите семьи, материнства и детства не требуется кардинального изменения законодательства округа, поскольку по проблемам семьи в последние годы был принят ряд нормативных правовых актов, позволивших в опережающем режиме приступить к решению имеющихся проблем. Так, в соответствии с Законом Ханты-Мансийского автономного округа "О поддержке семьи, материнства, отцовства и детства" в 2005 году 17 тысяч семей получали пособия на детей от 1,5 до 3 и от 3 до 4 лет, выплачивались единовременные пособия в размере 10 тыс. рублей при рождении второго ребенка, близнецов. Число вторых рождений в 2005 году составило 6049 человек (30 процентов от общего числа рожденных детей). В течение 2006 года были подготовлены предложения о внесении изменений в соответствующий закон округа, касающиеся увеличения размера детских пособий и единовременных выплат при рождении второго ребенка, близнецов, разработаны проекты соответствующих нормативных правовых актов.

В целом деятельность субъектов Российской Федерации по реализации посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию становится год от года все более системной и упорядоченной.

Вместе с тем в результате трехлетнего мониторинга реализации посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию и законодательного обеспечения приоритетных направлений государственной политики выяснилось, что желаемых результатов в этой деятельности достичь пока не удалось.

2006 год показал, что осталась нерешенной задача повышения эффективности и результативности действий исполнительных органов государственной власти. Эффективность использования ресурсов и на федеральном уровне, и в регионах оказывается крайне низкой.

Правотворчество остается малоэффективным. Реализация законодательства осуществляется без надлежащей подготовки. Предполагаемые ориентиры, которые даются в прогнозах, особенно в части финансовых затрат на осуществление мер, предусматриваемых законодательством, бывают, как правило, существенно заниженными.

В результате исполнительная власть продолжает работать неэффективно, проявляет себя неконкурентоспособной, поскольку практически неограниченные возможности дополнительного финансирования снижают ценность тщательной предварительной проработки законодательного обеспечения и механизмов реализации политико-правовых решений.

В связи с этим требуется изменение основных принципов деятельности региональных органов государственной власти, то есть необходим переход к применению результативной модели их функционирования. Суть этой модели выражается в признании безусловной приоритетности интересов потребителя бюджетных услуг, а конкретные задачи заключаются в отлаживании механизмов принятия управленческих решений, четком определении подлежащих достижению результатов, повышении ответственности государственных органов за реализацию принятых решений.

Между тем успех государственной политики напрямую связан с тем, как она реализуется на местах. Качество жизни каждого конкретного человека зависит от того, насколько результативна и прозрачна деятельность региональных властей. Поэтому

эффективное решение вопросов стратегии регионального правового развития в Российской Федерации имеет решающее значение.

Основой действенного проведения экономической и социальной политики государства на местах является четкое разграничение полномочий органов власти всех уровней. Можно констатировать, что к настоящему времени разграничение властных полномочий практически состоялось и что в целом основные правовые акты и решения приняты.

Итогами преобразований должны стать выработка законодательно закрепленного универсального механизма исполнения органами государственной власти субъекта Российской Федерации своих полномочий и действие сформированной системы критериев оценки работы органов власти и их представителей как на региональном, так и на местном уровнях.

Практическую основу этих процессов составляет переход к новым формам и методам работы, то есть переход к работе на конкретные результаты.

Совершенствование региональной правовой базы должно быть направлено на повышение эффективности исполнения субъектами Федерации своих полномочий. В первую очередь это касается эффективности управления финансовыми, материальными и кадровыми ресурсами.

Из сказанного следует, что основные усилия по развитию региональной правовой базы должны быть сосредоточены на следующих направлениях:

- обеспечение связи бюджетных расходов с приоритетами государственной политики на среднесрочную и долгосрочную перспективу;

- переход от формирования бюджета по так называемому затратному принципу, при котором затраты планируются от достигнутого уровня, к принципам бюджетирования, ориентированным на результат, что достигается за счет более активного использования при формировании бюджета программно-целевого метода;

- преодоление слабости инструментов контроля за эффективностью бюджетных расходов;

 - достижение прозрачности бюджетных расходов;

 - проведение мониторинга и получение объективной, полной и своевременной информации об эффективности работы региональных органов власти и муниципальных властей;

 - оптимизация текущих расходов внутри отраслей;

 - стимулирование увеличения инвестиций в инфраструктуру (в транспортную, инженерную, телекоммуникационную сферы);

 - создание в социальной сфере системы, основанной на принципах внутреннего самоконтроля и ориентированной на фактически складывающийся спрос на предоставляемые услуги.

Областями, актуальными для совершенствования регионального законодательства, остаются здравоохранение, образование, социальная политика, жилищно-коммунальное хозяйство, жилищное строительство, экономический рост и доходы населения, качество самих бюджетных и административных процедур.

Эффективное проведение реформ в настоящее время в России возможно при неуклонном повышении качества государственного управления.

Инструментом консолидации органов конституционного партнерства в этой деятельности может и должна стать программа законопроектной деятельности в Российской Федерации.

Часть II

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Глава 1

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

ВВЕДЕНИЕ

В Послании Федеральному Собранию на 2006 год Президент Российской Федерации определил следующие приоритеты государственного строительства.

Обеспечение прав и свобод граждан, эффективная организация государства, развитие демократии и гражданского общества, без чего не может быть решена ни одна из актуальных задач, стоящих перед страной.

Совершенствование отношений между федеральным центром, субъектами Федерации и местным самоуправлением, продолжение процесса передачи полномочий. В том числе передачи регионам части инвестиционных средств федерального бюджета.

Эти программно-политические установки дополнялись и уточнялись в течение всего года ситуативно возникающими задачами.

В частности, была продолжена работа по правовому обеспечению развития партийной системы, усилению нормативных требований к кандидатам в депутаты представительных органов власти и совершенствованию избирательного законодательства. В ответ на обращение главы государства к лидерам ведущих партий законодатель уделил существенное внимание механизмам предотвращения в избирательных кампаниях проявлений экстремизма и разжигания межнациональной розни.

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

В 2006 году остро проявилась еще одна проблема — участвовавшие и получающие все больший общественный резонанс конфликты, имеющие (кажущиеся или существенные) межнациональные корни.

Важнейшим приоритетом государственного строительства Президент России назвал также решение проблемы доверия граждан к институтам государственной власти, обязательным условием чего является способность государства принимать справедливые законы и твердо добиваться их исполнения.

В этой связи необходимо отметить, что в предыдущих докладах Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации" наглядно показано: выполнение указанного главой государства условия возможно лишь в результате реоргани-

зации всей системы законодательного регулирования — начиная с механизмов концептуальной проработки и правового оформления целей законодательной деятельности и заканчивая вопросами ответственности законодателя за принимаемые им решения.

§ 1. Совершенствование институтов гражданского общества

Одним из принципиальных положений государственной политики России, провозглашенной в Послании Федеральному Собранию на 2006 год, является дальнейшее совершенствование политической системы Российской Федерации, укрепление вертикали власти, институтов демократии и гражданского общества.

В 2006 году был принят ряд законов, направленных на повышение роли политических партий на выборах всех уровней власти, укрепление внутрипартийной дисциплины, усиление ответственности кандидатов и избирательных объединений за нарушение законодательства о противодействии экстремистской деятельности, а также на повышение требований к кандидатам в депутаты всех уровней государственной власти.

Это прежде всего Федеральный закон от 12 июля 2006 года № 106-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти", предусматривающий, в частности, запрет на выход из фракции депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, избранных по списку кандидатов, допущенному к распределению депутатских мандатов в указанном органе государственной власти субъекта Российской Федерации. В отношении депутата Государственной Думы закреплено условие о прекращении его полномочий в случае выхода по личному заявлению из состава фракции. Кроме того, законодатель уточнил, что партия не может выдвинуть кандидатом члена иной политической партии.

Этим же целям служит Федеральный закон от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации", предусматривающий, в частности, что партии может быть отказано в регистрации списка кандидатов, если до начала или во время избирательной кампании данное избирательное объединение допустило нарушение запрета на агитацию с использованием призывов, разжигающих социальную, расовую, национальную или религиозную рознь. Федеральным законом вводится запрет на избрание в органы государственной власти граждан Российской Федерации, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений; осужденных за совершение преступлений экстремистской направленности и имеющих на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления; подвергнутых административному наказанию за пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, а также в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения установленных законодательством ограничений на проведение избирательной кампании (например, агитации, возбуждающей социальную, расовую, национальную рознь).

Указанным федеральным законом предусматривается отмена регистрации кандидата (списка кандидатов), в том числе за неоднократное использование кандидатом (руководителем избирательного объединения) преимуществ своего должностного или служебного положения, при обнаружении факта подкупа избирателей избирательным

объединением, его доверенным лицом, уполномоченным представителем, а также действующими по их поручению иным лицом или организацией, кандидатом, а также закрепляются ограничения на ведение кандидатами контрагитации против своих конкурентов по выборам. Зарегистрированным кандидатам и партиям запрещается использовать эфирное время на радио и телевидении с целью агитации против других кандидатов и партий, описывать возможные негативные последствия в случае избрания гражданами политического соперника и в целом распространять информацию, создающую негативный образ конкурента у избирателей. Кроме того, данным федеральным законом отменяется порог явки избирателей. Таким образом, после его вступления в силу процент принявших участие в голосовании избирателей не будет являться основанием для признания выборов несостоявшимися.

Федеральным законом от 25 июля 2006 года № 128-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей" расширены требования к кандидатам в депутаты всех уровней государственной власти. Такие лица наряду с иными, в том числе членами Совета Федерации и депутатами, не вправе иметь гражданство иностранного государства либо вид на жительство или другой документ, подтверждающий право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

Федеральным законом от 12 июля 2006 года № 107-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)" на выборах всех уровней исключается возможность голосования "против всех", в связи с чем внесены изменения в избирательное законодательство.

На укрепление институтов демократии и гражданского общества, обеспечение гарантий реализации политических прав граждан направлен Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". Указанный федеральный закон регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации конституционного права на обращение в государственные органы, органы местного самоуправления, а также устанавливает порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Анализ избирательного законодательства по итогам 2006 года показывает, что его совершенствование, вероятно, будет продолжено, поскольку даже более либеральное, действующее ранее в этой сфере законодательство было предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации.

Представляется, что с учетом правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 10 июня 1998 года № 17-П, весьма высока вероятность обжалования в Конституционный Суд Российской Федерации исключения из законодательства ранее предоставлявшейся гражданам России возможности голосовать на выборах против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 год отмечалось, что необходимая правовая база, обеспечивающая дальнейшую демократизацию российского общества и совершенствование государственно-правового механизма, создана. Фундаментальными элементами этого правового механизма стали Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ "Об Общественной палате Российской Федерации" (далее — Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ) и Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ "О парламентском расследовании Феде-

рального Собрания Российской Федерации" (далее — Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ).

Новые правовые институты, безусловно, востребованы гражданским обществом и необходимы для построения правового государства в России.

Названные федеральные законы находятся между собой в системной связи, так как первый из них регулирует вопросы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, а второй — вопросы парламентского контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти. Указанные федеральные законы были приняты в 2005 году, но работа по их совершенствованию и созданию условий для их реализации продолжалась в 2006 году.

Так, Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ урегулировал порядок осуществления палатами Федерального Собрания Российской Федерации деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства, четко определил предмет парламентского расследования, основания для его возбуждения, организационные формы проведения, основные положения, касающиеся процедуры его проведения, а также обязанности должностных лиц и граждан, привлеченных к участию в парламентском расследовании.

Включение института парламентского расследования в отечественную правовую систему проводилось с учетом его организационной и структурной обособленности как от других форм парламентского контроля, так и от иных видов расследования. Поэтому важнейшим элементом механизма осуществления парламентского контроля явилось четкое разграничение пределов, установленных уголовно-процессуальным, гражданским и административным законодательством, с задачами и целями, стоящими перед парламентской комиссией.

В целях обеспечения реализации статьи 49 Конституции Российской Федерации, устанавливающей исключительно судебный порядок признания гражданина виновным, законом определено, что предметом парламентского расследования не может быть установление виновности конкретных лиц в совершении преступления.

Кроме того, устанавливается преюдициальность решений суда для парламентской комиссии, осуществляющей собственное специальное расследование.

Обеспечению создания эффективного механизма парламентского контроля как особой формы реагирования законодательной власти на вызывающие широкий общественный резонанс события способствует установленная законом обязанность должностных лиц предоставлять копии требуемых документов и запрашиваемую информацию. Должностные лица и граждане, приглашенные комиссией, обязаны прибыть на ее заседание и дать все необходимые объяснения по расследуемым фактам и обстоятельствам.

Законом устанавливается, что должностные лица несут административную или уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации за отказ в предоставлении или уклонение от предоставления запрашиваемых комиссией или ее рабочей группой документов или информации; отказ от дачи объяснений; дачу заведомо ложных ответов на вопросы, поставленные комиссией; неявку на заседание комиссии без уважительных причин.

Деятельность парламентской комиссии ограничена одним годом, что является достаточно мобилизующим и дисциплинирующим фактором при осуществлении расследования. Продление установленного срока законом не предусмотрено.

Оперативный мониторинг применения указанного федерального закона привел к необходимости внесения в него некоторых изменений.

В частности, Федеральным законом от 30 декабря 2006 года № 277-ФЗ "О внесении изменений в статью 7 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и статью 6 Федерального закона "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации" были скорректированы отдельные положения.

В связи с тем что Федеральный закон "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации" предусматривает такую новую форму деятельности парламентариев, как участие в работе парламентских комиссий и рабочих групп, соответствующее дополнение вносится в статью 7 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", содержащую перечень форм деятельности депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации.

Одновременно терминология статьи 6 Федерального закона "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации" приводится в соответствие с терминологией, используемой в статье 32 Федерального конституционного закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", в соответствии с которой Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации может вносить предложение о создании парламентской комиссии по расследованию фактов грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина.

Кроме того, положения Федерального закона от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ получили соответствующее развитие в регламентах палат Федерального Собрания. В Регламент Совета Федерации постановлением Совета Федерации от 24 марта 2006 года № 85-СФ была введена новая глава 7.1 "Порядок участия Совета Федерации в парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации".

В регламентных положениях Совета Федерации наряду с другими формами парламентского контроля — "правительственным часом" и парламентским запросом — был закреплен порядок участия палаты в парламентском расследовании, определены процедурные особенности выдвижения членами палаты инициативы о возбуждении парламентского расследования, принятия решения о его проведении, формирования части парламентской комиссии от Совета Федерации и решены другие процедурные вопросы.

Так, с инициативой возбуждения парламентского расследования может выступить группа членов Совета Федерации численностью не менее одной пятой от общего числа членов Совета Федерации, которая готовит и направляет письменное обращение Председателю Совета Федерации. Поводом для его возбуждения являются события, ставшие известными парламентариям и связанные с названными выше фактами и обстоятельствами.

Исходя из предметной компетенции постоянных органов палаты Председатель Совета Федерации определяет ответственный комитет (комиссию), который по результатам высказанных предложений готовит заключение и проект постановления Совета Федерации.

В своем заключении ответственный комитет (комиссия) определяет соответствие письменного обращения членов Совета Федерации требованиям, установленным в Федеральном законе "О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации", согласно которым в обращении должны быть изложены факты и обстоятельства, подлежащие парламентскому расследованию, и обоснованы необ-

ходимость и возможность его проведения. Одновременно формируется часть парламентской комиссии от Совета Федерации и выдвигается кандидатура ее сопредседателя. Устанавливается, что сопредседатели комиссии от палат Федерального Собрания обладают равными правами.

Решение о поддержке Советом Федерации инициативы возбуждения парламентского расследования принимается большинством от общего числа голосов членов палаты и оформляется постановлением.

В связи с тем что для проведения парламентского расследования необходимо согласие двух палат Федерального Собрания, постановление Совета Федерации направляется в Государственную Думу.

Если с инициативой возбуждения парламентского расследования выступит группа депутатов и ее поддержит Государственная Дума, то соответствующее постановление Государственной Думы будет рассмотрено Советом Федерации.

В случае если Совет Федерации не наберет требуемое число голосов в поддержку инициативы членов своей палаты или соответствующего постановления Государственной Думы, то парламентское расследование не проводится.

По окончании своей работы парламентская комиссия готовит итоговый доклад, который подлежит утверждению обеими палатами российского парламента.

Совет Федерации может предложить парламентской комиссии уточнить отдельные положения итогового документа, после чего он принимается большинством голосов от общего числа членов палаты.

Если Совет Федерации одобрит итоговый доклад после аналогичного решения Государственной Думы, то Председатель Совета Федерации направляет его Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, а также для опубликования и размещения в международной сети Интернет.

Если итоговый доклад комиссии не утверждается одной из палат Федерального Собрания, парламентское расследование считается завершенным, а комиссия распускается.

Таким образом, как и при реализации других форм парламентского контроля, в Регламенте Совета Федерации большое внимание уделено организационному аспекту участия палаты в проведении парламентского расследования.

Следует отметить, что за текущий год после принятия данного федерального закона и отражения и развития его положений в Регламенте палаты решения о начале проведения парламентских расследований не принимались. Совершенствование законодательного и регламентного регулирования института парламентского расследования будет осуществляться по мере накопления практического опыта его реализации.

На уровне регламентов палат Федерального Собрания были реализованы и положения Федерального закона от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ, составившие основу процедурного регулирования взаимодействия палат Федерального Собрания с новым институтом гражданского общества, осуществляющим общественный контроль за деятельностью государственных органов, — Общественной палатой Российской Федерации.

Исходя из установленного федеральным законом статуса Общественной палаты, ее целей и задач, можно сделать вывод о том, что основными направлениями ее деятельности могут стать создание системы учета общественного мнения в процессе законодательства, налаживание структурных связей институтов гражданского общества, в

том числе на уровне субъектов Российской Федерации, с парламентом Российской Федерации и другими органами публичной власти¹.

Положения о порядке взаимодействия Совета Федерации с Общественной палатой Российской Федерации были включены в Регламент Совета Федерации постановлением Совета Федерации от 24 марта 2006 года № 85-СФ.

Основным принципом регламентного регулирования взаимодействия Совета Федерации с Общественной палатой стал принцип обеспечения максимальной прозрачности и открытости законодательного процесса и других видов деятельности Совета Федерации.

В соответствии с этим принципом представителям Общественной палаты Российской Федерации предоставлено право принимать участие в работе комитетов и комиссий Совета Федерации, присутствовать на пленарных заседаниях палаты.

Реализации важнейшей задачи — осуществлению общественного контроля в сфере законодательства, в первую очередь затрагивающего конституционные права граждан, вопросы государственной социальной политики, общественной безопасности, — способствует проведение Общественной палатой Российской Федерации экспертизы законопроектов, результаты которой должны рассматриваться на пленарных заседаниях палат Федерального Собрания.

В связи с этим была дополнена процедура рассмотрения Советом Федерации федеральных конституционных законов, одобренных Государственной Думой и федеральных законов, принятых Государственной Думой. На заседании палаты подлежат обязательному рассмотрению результаты общественной экспертизы законопроектов, а также предусматривается возможность выступления члена Общественной палаты Российской Федерации при оглашении экспертного заключения.

Одновременно устанавливается обязанность Совета Федерации при поступлении запроса Общественной палаты Российской Федерации передать ей все документы и материалы, необходимые для экспертизы законопроектов. Ответственными за подготовку этого пакета документов являются комитеты и комиссии Совета Федерации, которые в течение трех дней направляют их в Общественную палату Российской Федерации.

Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ предусматривает возможность проведения общественной экспертизы законопроектов по обращению палат Федерального Собрания. Изменения, внесенные в Регламент Совета Федерации указанным постановлением Совета Федерации, конкретизируют это положение: такое обращение может быть инициировано комитетами и комиссиями Совета Федерации и внесено в форме проекта постановления на рассмотрение палаты.

Эффективность сотрудничества Общественной палаты Российской Федерации и законодательной власти напрямую зависит от оперативности и своевременности взаимодействия. Оптимальной формой взаимодействия Совета Федерации и Общественной палаты Российской Федерации был признан институт полномочных представителей Совета Федерации, вследствие чего в Регламент Совета Федерации были включены положения о полномочном представителе Совета Федерации в Общественной палате Российской Федерации, который назначается Председателем Совета Федерации из числа членов Совета Федерации.

Сходные нормы введены и в Регламент Государственной Думы.

¹ Предложения о необходимости тесного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с институтами гражданского общества, региональными общественными палатами содержатся в материалах, представленных к докладу председателем Новосибирского областного Совета депутатов А.А. Беспаликовым (письмо от 5 июля 2006 года № 17224) и председателем правительства Пензенской области С.Н. Егоровым (письмо от 23 августа 2006 года № 20847).

Представляется, что сформированная на сегодняшний день нормативно-правовая основа социального партнерства в федеральной законодательной деятельности сможет существенно улучшить качество принимаемых законов и в целом повысить стабильность и устойчивость системы российского законодательства.

§ 2. Развитие законодательных основ федеративных отношений и государственно-территориального устройства Российской Федерации

Сегодня Российская Федерация в полной мере отвечает основным критериям и международным стандартам федеративного, демократического, правового государства. Это один из важнейших итогов последних лет¹.

Взвешенная федеративная политика позволила восстановить конституционный порядок в субъектах Российской Федерации, укрепить вертикаль исполнительной власти, провести законодательное разграничение полномочий между уровнями публичной власти и обеспечить полноценное и эффективное партнерство федеральных и региональных органов государственной власти. Федеративное устройство позволило полноценно отразить многонациональный состав населения России, сохранить национально-культурное многообразие, мир и согласие между народами, населяющими нашу страну.

Опыт Российской империи, СССР и новейшая история Российской Федерации доказали, что Россию невозможно строить по единому для всех территорий шаблону, невозможно управлять всеми процессами и исполнять все полномочия из центра.

Россия объективно нуждается в сильной региональной власти, обладающей правом самостоятельно осуществлять принадлежащие ей полномочия в сфере экономического и социального развития. Наряду с этим Россия нуждается в сильной центральной власти, обладающей волей решать макроэкономические и внутривнутриполитические вопросы. И то и другое одновременно в состоянии предоставить только федеративная форма государственности, обеспечивающая гармоничное сочетание централизации и децентрализации, единства и многообразия.

В связи с этим на протяжении последних лет идет процесс законодательного обеспечения федеративных отношений. Совершенствуются ранее принятые законодательные акты, устанавливающие общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Одним из приоритетов законотворческой работы по-прежнему остается разграничение полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Логика федеративной реформы свидетельствует в пользу необходимости расширения полномочий региональных органов власти. Однако, несмотря на масштабы проделанной работы, законодателю не удалось пока создать сбалансированную схему разграничения полномочий. Регулирование концептуальных приоритетов, намеченных Президентом России по результатам работы Государственного совета Российской Федерации, осуществлено в настоящее время не в полном объеме.

В 2006 году принят масштабный законодательный акт в сфере разграничения полномочий — Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий".

Указанным федеральным законом предусматривается передача органам государственной власти субъектов Российской Федерации отдельных полномочий Российской

¹ Материал Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике.

Федерации по управлению имуществом Российской Федерации, а также федеральных полномочий по: осуществлению контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи установленным стандартам в сфере здравоохранения; лицензированию медицинской деятельности по всем видам работ и услуг по оказанию соответствующей медицинской помощи (за исключением лицензирования медицинской деятельности по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи, а также медицинской деятельности федеральных медицинских организаций); лицензированию розничной торговли лекарственными средствами и изготовления лекарственных средств (за исключением фармацевтической деятельности федеральных медицинских организаций); лицензированию деятельности по хранению, перевозке, отпуску, реализации, распределению и приобретению наркотических средств и психотропных веществ (за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли и федеральными медицинскими организациями); контролю за качеством лекарственных средств, иммунобиологических препаратов, дезинфекционных средств и изделий медицинского назначения, сильнодействующих и ядовитых веществ, наркотических, психотропных средств в розничном обороте; контролю за качеством крови и ее компонентов и соблюдением стандартов проведения донорских процедур в отделениях переливания крови государственных (за исключением федеральных) медицинских организаций и муниципальных медицинских организаций; контролю за качеством образования; лицензированию и государственной аккредитации образовательных учреждений; надзору и контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования образовательными учреждениями, расположенными на территории субъекта Российской Федерации, и муниципальными органами, осуществляющими управление в области образования.

Средства на осуществление переданных федеральных полномочий предусматривается предоставлять в виде субвенций из федерального бюджета.

Сегодня, когда регионы стали более ответственным звеном властной вертикали, необходимо постепенно отходить от излишней централизации, делегировать регионам дополнительные полномочия и обеспечивать их достаточными для их реализации ресурсами, а не отдавать полномочия на "добровольное" осуществление.

Значимое с точки зрения федеративных отношений направление государственной политики — укрупнение субъектов Российской Федерации.

В 2006 году этот процесс продолжился. Сначала был одобрен Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 № 2-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа".

Указанным федеральным конституционным законом предусматриваются основные условия, процедура и срок образования нового субъекта Российской Федерации, устанавливаются его наименование, статус и определяются его границы, а также срок прекращения существования субъектов Российской Федерации — Камчатской области и Корякского автономного округа.

Новый субъект Российской Федерации будет образован с 1 июля 2007 года, получит статус края и наименование Камчатский край.

Далее был принят Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 года № 6-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа". В соответствии с указанным федеральным конституционным законом новый субъект Российской Федерации возникнет 1 января 2008 года, с этой же даты прекратят существование Иркутская область и Усть-Ордын-

ский Бурятский автономный округ. Наименование нового субъекта Российской Федерации — Иркутская область, его границы совпадают с существующими границами Иркутской области. В составе Иркутской области в границах территории Усть-Ордынского Бурятского автономного округа создается административно-территориальная единица с особым статусом — Усть-Ордынский Бурятский округ.

В законе определена дата выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти Иркутской области — Законодательного Собрания Иркутской области первого созыва — 12 октября 2008 года, установлен численный состав депутатов и определена схема его формирования. Также определен порядок прекращения полномочий членов Совета Федерации, представляющих соответствующие органы государственной власти Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа.

Федеральным конституционным законом определяются особенности составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа на 2007 год и бюджета нового субъекта Российской Федерации на 2008 год и на 2009 год.

Наряду с принятием новых федеральных конституционных законов по образованию новых субъектов Российской Федерации продолжилось совершенствование действующего законодательства в данной сфере. Так, в 2006 году принят Федеральный конституционный закон от 12 апреля 2006 № 1-ФКЗ "О внесении изменений в статью 6 Федерального конституционного закона "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа".

Данный закон был подготовлен с учетом консолидированного мнения участников состоявшегося 24 января 2006 года в городе Перми совещания, на котором губернатором Пермского края, депутатами Законодательного Собрания Пермской области и Законодательного Собрания Коми-Пермяцкого автономного округа, членами Совета Федерации и представителями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации обсуждались вопросы подготовки и проведения выборов в Законодательное Собрание Пермского края первого созыва.

В связи с тем что в декабре 2006 года истек срок полномочий Законодательного Собрания Пермской области и Законодательного Собрания Коми-Пермяцкого автономного округа, из федерального конституционного закона была исключена норма, согласно которой дату выборов назначает временная избирательная комиссия. Было установлено, что выборы депутатов Законодательного Собрания Пермского края первого созыва состоятся 3 декабря 2006 года.

Кроме того, были введены новые нормы, устанавливающие численность депутатов Законодательного Собрания первого созыва нового субъекта Российской Федерации (60 депутатов), и определен порядок выборов: 30 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам и 30 — по единому краевому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов, выдвинутые политическими партиями. Для обеспечения представительства Коми-Пермяцкого округа в Законодательном Собрании образованного субъекта Российской Федерации установлено, что из числа депутатов, избираемых по одномандатным округам, 28 депутатов избираются по одномандатным округам, образуемым на территории Пермского края, за исключением территории Коми-Пермяцкого округа, и 2 депутата — по одномандатным округам, образуемым на территории Коми-Пермяцкого округа.

Необходимо подчеркнуть, что подобный подход впервые был предусмотрен Федеральным конституционным законом от 14 октября 2005 № 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" для формирования законодательного (представительного) органа государственной власти первого созыва нового субъекта Российской Федерации — Красноярского края. Таким образом, в законодательстве вырабатывается унифицированный механизм формирования органов государственной власти новых субъектов Российской Федерации, создаваемых путем объединения.

Не менее важным приоритетом законодательства является повышение роли и заинтересованности субъектов Российской Федерации в эффективном использовании собственного природно-ресурсного, производственного, научно-технического, кадрового потенциала. В данном случае имеется в виду правовая сторона, связанная с полномочиями субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, по вопросам управления и пользования собственностью, по реализации финансовых полномочий. Но повышение активности и заинтересованности регионов не в меньшей степени зависит от региональной политики государства¹.

Анализ законодательства, принятого в 2006 году в сфере федеративных отношений, показывает, что предпринятые руководством страны шаги по реформированию федеративных отношений и местного самоуправления нуждаются в корректировке. Назрела необходимость в применении иных подходов, механизмов и при формировании государственной региональной политики.

Возникновение за последние пятнадцать лет целого комплекса новых экономических, социальных и политико-правовых проблем, непосредственно отразившихся на функционировании и развитии субъектов Российской Федерации, вызывает необходимость формирования государственной политики регионального развития, адекватной сложившимся условиям.

Для качественного повышения эффективности региональной политики необходимо решить проблему, имеющую не только юридическое, но и политическое содержание, — проблему эффективного взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти, которая заключается в создании условий для участия субъектов Российской Федерации в выработке и принятии решений по стратегическим вопросам социального и экономического развития страны, внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности, государственного строительства.

Опыт стран с длительной историей федеративных отношений убеждает в том, что действительно устойчивая, жизнеспособная федерация — та, где все или почти все субъекты федерации экономически самостоятельны. То есть в состоянии обеспечивать основные потребности своего населения, содержать аппарат государственного управления, отвечать по обязательствам за счет собственных экономических ресурсов, собственного бюджета. В России самостоятельных регионов — "доноров" немногим более десяти. Остальные — финансово зависимы. Одно из направлений решения этой задачи — законодательное закрепление целей, задач, приоритетов финансового выравнивания регионов, выработка специальных условий, режимов финансирования и исполнения региональных бюджетов для субъектов Российской Федерации с высоким удельным весом дотаций.

Решение ключевой проблемы региональной политики — выравнивания уровней социально-экономического развития территорий — осуществляется путем оказания отдельным регионам селективной поддержки за счет федеральных бюджетных и внебюджетных средств. Однако процедура, на основании которой принимаются решения об оказании поддержки субъектам Российской Федерации, не опирается на единую,

¹ Подробнее об этом см. параграф 4 главы 2 части I настоящего доклада.

строго определенную нормативными правовыми актами базу. Используемые правовые нормы рассредоточены по множеству нормативных правовых актов, относятся к различным отраслям законодательства, при этом акты подзаконного характера фактически преобладают над федеральными законами.

Анализируя законодательство в сфере разграничения полномочий, приходится констатировать, что разработка и принятие этих законов шли практически в экстремальных законодательных условиях. Подобная практика себя не оправдывает. На смену ей должно прийти стратегическое видение процессов, происходящих в области разграничения полномочий, законодательное упреждение проблем, возникающих в ходе модернизации разграничения полномочий, взвешенный и научно обоснованный подход к нормативно-правовому регулированию основополагающих аспектов разграничения полномочий. Все это позволит исключить несоблюдение условий финансирования полномочий, закрепленных за субъектами Федерации, недостаточность компенсированности расходных обязательств региональных бюджетов.

Назрела необходимость совершенствования программно-целевых инструментов социально-экономического развития регионов. Нужны новые, современные механизмы инвестирования средств в регионы, позволяющие обеспечить заметные сдвиги в экономике и существенно повысить качество услуг населению, особенно в сферах государственной политики, обозначенных в приоритетных национальных проектах.

По-прежнему медленно решается одна из ключевых задач Федерального Собрания Российской Федерации — создание федеральных конституционных законов и федеральных законов, необходимость принятия которых вытекает непосредственно из положений Конституции Российской Федерации.

Правовая база регулирования национальных отношений, сформированная по большей части в начале 90-х годов прошлого века, не в полной мере отвечает современным потребностям государства и общества. По-прежнему не принят законодательный акт, устанавливающий в соответствии с пунктом "е" статьи 71 Конституции Российской Федерации основы государственной политики в области национального развития Российской Федерации.

Вследствие этого федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации не располагают достаточным набором инструментов, в том числе правовых, для полноценной и эффективной реализации национальной политики и мониторинга этнополитической ситуации в Российской Федерации.

Работа над таким законопроектом ведется уже более трех лет. В сентябре 2003 года группой депутатов Государственной Думы третьего созыва был внесен проект федерального закона, который носил название "Об основах государственной национальной политики Российской Федерации".

В 2006 году законопроект был существенно доработан, из него исключены наиболее спорные положения, в том числе затрагивающие вопросы представительства народов Российской Федерации в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Законопроекту дано новое название — "Об основах государственной политики в сфере межэтнических отношений в Российской Федерации".

Однако приведенные в законопроекте перечни полномочий не в полной мере согласуются со статьей 263 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", которая устанавливает полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Пока из законопроекта не ясно, например, за счет каких средств региональные органы власти будут разрабатывать и реализовывать предусмотренные законопроектом программы этнокультурного развития народов Российской Федерации, проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Вне всякого сомнения, принятие законодательного акта, устанавливающего основы государственной политики в сфере национального развития, — необходимая и ответственная мера, но она достигнет своей цели только при условии одновременного внесения соответствующих изменений в бюджетное законодательство и иные правовые акты Российской Федерации, устанавливающие административную, гражданско-правовую и уголовную ответственность должностных лиц и граждан Российской Федерации, а также разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления¹.

§ 3. Вопросы совершенствования правосудия. Соотношение правоприменительной практики международных и российских судов

Законодательное обеспечение развития судебной системы в 2006 году продолжалось в соответствии с приоритетами посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2002—2006 годов².

В плановом режиме совершенствовалась система судостроительства, образовывались суды в новых субъектах Российской Федерации, законодательно решались вопросы повышения эффективности правосудия.

В 2006 году по вопросам преобразования судов были приняты: Федеральный закон от 4 ноября 2006 года № 187-ФЗ "О преобразовании судов общей юрисдикции Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в связи с образованием Пермского края"; Федеральный закон от 4 ноября 2006 года № 186-ФЗ "О создании Арбитражного суда Пермского края".

В целях совершенствования деятельности арбитражных судов Российской Федерации был принят Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 года № 3-ФКЗ "О внесении изменений в статьи 24 и 33.1 Федерального конституционного закона "Об арбитражных судах в Российской Федерации".

В целях повышения доступа граждан к правосудию в 15 субъектах Российской Федерации было увеличено общее число судебных участков. Это было осуществлено путем принятия федеральных законов "О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации" от 5 декабря 2006 года № 209-ФЗ, № 210-ФЗ, № 211-ФЗ, № 212-ФЗ, № 213-ФЗ, № 214-ФЗ, № 215-ФЗ, № 216-ФЗ, № 217-ФЗ, № 218-ФЗ, № 219-ФЗ, № 220-ФЗ, № 221-ФЗ, № 222-ФЗ, № 223-ФЗ, № 224-ФЗ³.

Кроме того, по вопросам совершенствования института мировой юстиции в целом были приняты Федеральный конституционный закон от 4 декабря 2006 года

¹ При работе над параграфом использованы также материалы, представленные к докладу статс-секретарем — заместителем Министра регионального развития Российской Федерации В.В. Шиповым (письмо от 14 августа 2006 года № 20078).

² Материал Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам.

³ По мнению Верховного Суда Российской Федерации, совершенствование судебной системы также должно быть связано с принятием серьезных, в том числе законодательных, мер по повышению прозрачности судебной деятельности, гласности правосудия, обеспечению прав граждан на полную информацию о судах и выносимых ими решениях. (Из предложений к докладу первого заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.И. Радченко (письмо от 28 декабря 2006 года № 3475-2/общ.)

№ 5-ФКЗ "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О военных судах Российской Федерации" и Федеральный закон от 11 марта 2006 года № 36-ФЗ "О внесении изменения в статью 4 Федерального закона "О мировых судьях в Российской Федерации".

Совершенствовалось уголовное процессуальное и гражданское процессуальное законодательство с учетом практики его применения. Были приняты Федеральный закон от 9 января 2006 года № 13-ФЗ "О внесении изменений в статьи 44, 54 и 402 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации", Федеральный закон от 3 марта 2006 года № 33-ФЗ "О внесении изменения в статью 131 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации", Федеральный закон от 3 июня 2006 года № 72-ФЗ "О признании утратившей силу части шестой статьи 234 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации", Федеральный закон от 3 июля 2006 года № 97-ФЗ "О внесении изменений в статью 23.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 40 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации", Федеральный закон от 3 июля 2006 года № 98-ФЗ "О внесении изменения в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации", Федеральный закон от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации", Федеральный закон от 27 декабря 2006 года № 241-ФЗ "О внесении изменения в статью 8 Федерального закона "О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации", Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 283-ФЗ "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации".

Особенностью законодательной работы Совета Федерации по совершенствованию системы правосудия в 2006 году стала задача обеспечения интеграции Российской Федерации в мировое и европейское правовое пространство. Для нормального функционирования России в рамках ВТО, других международных организаций российская судебная система должна быть построена с учетом общепринятых принципов и норм международного права, действующих в сфере правосудия. Приоритетность поставленной задачи предопределила необходимость специального анализа правоприменительной практики международных и российских судов с целью уточнения существующих проблем законодательного обеспечения, а также выработки соответствующих рекомендаций по совершенствованию российского законодательства в этом направлении.

Общепризнанные принципы, нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, что прямо указано в части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Таким образом, устанавливается приоритет международного договора Российской Федерации по отношению к законодательству России.

Элементом правовой системы являются и международные договоры Российской Федерации. В соответствии пунктом "а" статьи 2 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" под договором Российской Федерации понимается международное соглашение, заключенное Россией с иностранными государствами либо с международными организациями в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того,

содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.

Согласно статье 38 статута Международного суда Организации Объединенных Наций суд решает споры на основании международного права, применяя международные конвенции — как общие, так и специальные, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами; международные обычаи как доказательства всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы; общие принципы права, признанные цивилизованными нациями; а также могут с оговоркой применять судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм.

В настоящее время действуют 11 международных судебных учреждений. С момента ратификации Россией в мае 1998 года Европейской конвенции по правам человека в Европейский суд по правам человека поступило около 50 тысяч обращений российских граждан. Вынесено было около 60 решений, и еще 200 дел находятся на стадии рассмотрения. Россиянами выиграно 11 дел, по которым Правительство Российской Федерации должно выплатить из федерального бюджета около 700 тыс. евро. По количеству дел, принятых к рассмотрению Европейским судом по правам человека, Россия занимает 6-е место.

В последнее время Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации при рассмотрении дел стали активно использовать практику Европейского суда по правам человека, что особенно важно для гарантии защиты прав человека в России.

В целях обеспечения единства судебной практики при применении норм международного права Пленум Верховного Суда Российской Федерации издал постановление от 10 октября 2003 года № 5 "О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации".

На сегодняшний день принципы и нормы международного права из области теории перешли непосредственно в практическую деятельность судов, которые обосновывают свои решения как нормами внутривнутригосударственного законодательства, так и положениями, в частности, Всеобщей декларации прав человека, Международного пакта о гражданских и политических правах, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Для судов общей юрисдикции гласность, публичность и соблюдение разумных процессуальных сроков — это не просто декларация, а обязательные нормативные требования по каждому делу. В случае если суд Российской Федерации не применяет норм международного права, у сторон имеются правовые механизмы добиваться защиты своих интересов в Европейском суде по правам человека. Решение Европейского суда по правам человека приводит в движение межгосударственный механизм, в результате чего могут быть внесены изменения в законодательство Российской Федерации, скорректирована правоприменительная, в том числе и судебная практика.

Одна из самых сложных проблем действенности современного российского правосудия — это проблема исполнения решений российских судов. Постановления Европейского суда по этой теме уже сейчас составляют около 40 процентов от всех вынесенных.

Проблемами российской судебно-правовой системы, которые наглядно отражаются в решениях Европейского суда по правам человека по делам против России и требуют оперативного законодательного решения, являются: длительность сроков судеб-

ных процедур; сохранность судебных, следственных и прокурорских документов, рассматриваемых и принимаемых в судебных заседаниях; надлежащее оформление судебных повесток и уведомлений о кассационном рассмотрении дел; проблема института надзора; обеспечение официального перевода решений Европейского суда по правам человека на русский язык; отсутствие процессуальной ясности в непосредственном применении решения Европейского суда по правам человека судами общей юрисдикции; обязательность учета правовых позиций Европейского суда по правам человека не только для правоприменителей, судей, но и для правотворческих органов, в том числе для Федерального Собрания Российской Федерации; применение мер пресечения; принятие решений по вопросам, связанным с осуждением лиц на различные сроки тюремного заключения.

Указанными выше федеральными законами постепенно решаются эти проблемы. В частности, Федеральным законом от 3 марта 2006 года № 33-ФЗ "О внесении изменения в статью 131 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации дополнен положениями, создающими реальный механизм определения порядка и размеров возмещения процессуальных издержек, что, безусловно, повышает ответственность государства перед потерпевшими от преступлений и создает дополнительные гарантии эффективной защиты их прав.

Обращения граждан Российской Федерации в Европейский суд по правам человека свидетельствуют о стремлении к справедливому суду, являются для органов конституционного партнерства сигналом о недостаточно эффективной работе системы российского правосудия, призванной в первую очередь обеспечивать защиту нарушенных прав и свобод человека и гражданина¹.

Развитие российского законодательства в сфере правосудия в целях гармонизации с законодательством развитых европейских стран, кроме указанных направлений, предполагает продолжение в 2007 году работы по совершенствованию отечественного законодательства (гражданского, уголовного, уголовно-процессуального и так далее) в связи с присоединением России к международным договорам, регулирующим борьбу с коррупцией, в части закрепления уголовной ответственности юридических лиц, совершенствования исполнительного производства, декларирования доходов и тому подобного².

§ 4. Законодательное обеспечение реформы местного самоуправления

В 2006 году осуществлялся плановый мониторинг реализации 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), а также реформы местного самоуправления в целом, что обусловило многоаспектный характер законодательной деятельности в 2006 году в сфере местного самоуправления.

Федеральный закон от 1 декабря 2006 года № 198-ФЗ урегулировал порядок рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления.

¹ При подготовке данного параграфа использовались предложения, поступившие к докладу от руководителя администрации Главы Республики Мордовия Н.С. Крутова (письмо от 21 июля 2006 года № 18734) и председателя Государственного Совета Республики Татарстан Ф.Х. Мухаметшина (письмо от 5 июля 2006 года № 17064).

² Предложения, поступившие к докладу от заместителя Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации В.В. Витрянского (письмо от 16 января 2007 года № ВАС-ОМП-64).

В 2006 году продолжился процесс расширения перечня вопросов местного значения. В основном на местный уровень передавались вопросы, которые должны решаться совместно с органами государственной власти. Так, в результате изменений, внесенных в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, к вопросам местного значения были отнесены:

участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма;

создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов;

обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий;

создание условий для развития малого предпринимательства;

организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью;

сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения;

организация субсидирования расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг;

создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Общим отмечаемым правоприменителями недостатком законодательного регулирования остается нечеткость формулирования вопросов местного значения, что не позволяет однозначно разграничивать их между органами местного самоуправления и органами государственной власти, а также между органами местного самоуправления разных типов муниципальных образований, прежде всего между муниципальным районом и входящими в его состав поселениями.

Так, например, Федеральным законом от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" к вопросам местного значения и муниципального района, и поселения отнесено обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта. С учетом того, что территорию муниципального района образуют в том числе территории входящих в их состав поселений, отнесение указанного вопроса местного значения к ведению органов муниципального района приводит к дублированию полномочий и смешению компетенции органов местного самоуправления поселения и муниципального района в сфере физической культуры и массового спорта.

Предусмотренное как вопрос местного значения полномочие по содействию в развитии сельскохозяйственного производства в некоторой степени дублирует полномочие уровня субъекта Российской Федерации в сфере поддержки сельскохозяйственного производства, установленное Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Отнесение того или иного вопроса к вопросам местного значения означает не право, а обязанность органов местного самоуправления решать их, причем за счет средств местного бюджета. Однако продолжается практика расширения вопросов местного значения без соответствующего финансово-экономического обеспечения, без внесения в бюджетное и налоговое законодательство Российской Федерации соответ-

ствующих поправок, позволяющих увеличить доходы местных бюджетов, что приводит к проблемам в решении этих вопросов.

Представляется, что федеральное законодательство не в полной мере гарантирует реализацию принципа обеспеченности исполнения переданных полномочий. Одним из вариантов усиления гарантий осуществления местного самоуправления могло бы стать внесение в действующее законодательство изменений, предусматривающих правило об установлении налоговых льгот по местным налогам на федеральном уровне только при условии компенсации местным бюджетам выпадающих с введением таких льгот доходов, а также возможность расширения перечня вопросов местного значения, установленного статьями 14–16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, только с одновременным внесением в налоговое и бюджетное законодательство изменений, направленных на увеличение доходов местных бюджетов в раз-
мере, необходимом для решения новых вопросов местного значения.

С 1 января 2006 года Федеральным законом от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" органы местного самоуправления наделены следующими полномочиями:

участвовать в осуществлении не переданных им государственных полномочий с осуществлением расходов за счет средств бюджета муниципального образования, если это участие предусмотрено федеральными законами;

осуществлять расходы за счет средств местных бюджетов на осуществление не переданных им полномочий, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами;

устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

При этом названным федеральным законом предусмотрено, что финансирование указанных полномочий не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Нерешенной, по нашему мнению, остается проблема учета типологии муниципальных образований при наделении органов местного самоуправления новыми полномочиями. Ярким примером этого может служить наделение Федеральным законом от 17 апреля 2006 года № 53-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации" органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, при сохранении всех градостроительных полномочий за органами местного самоуправления поселений.

Например, в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и Градостроительным кодексом Российской Федерации к вопросам поселений отнесены (применительно к их территориям) подготовка и утверждение генпланов, правил землепользования и застройки, документов по планировке, выдача

разрешений на строительство, ввод в эксплуатацию объектов. Муниципальный район те же вопросы должен решать применительно к межселенной территории.

Предоставленное органам местного самоуправления муниципального района право распоряжаться неразграниченными земельными участками, в том числе на территориях поселений, входит в противоречие с указанными нормами с учетом тесной связи возникновения прав на землю с такими институтами, как градостроительное зонирование, разрешенное использование, установленными на поселенческом уровне. Кроме того, для субъектов застройки автоматически увеличилось число "разрешающих инстанций" и возникла неопределенность в вопросах компетенции между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципальных районов.

Федеральный закон от 18 декабря 2006 года № 232-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" не только не решил эту проблему, но усугубил ее, предусмотрев право органов местного самоуправления поселений принимать решения о развитии территорий, которые будет затруднительно исполнить при сохранении полномочий по распоряжению неразграниченными земельными участками на уровне муниципальных районов. Сложившаяся ситуация может негативно сказаться на реализации национального проекта "Доступное и комфортное жилье — гражданам России".

Несколько снимают остроту в сфере территориальных вопросов новации указанного выше Федерального закона от 18 декабря 2006 года № 232-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", устраняющие неопределенность в терминологии, четко определяющие разницу между понятиями "граница поселения" и "черта поселения", а также устанавливающие порядок утверждения такой черты.

В ходе мониторинга реализации муниципальной реформы выявляются также другие оставшиеся неурегулированными проблемы, связанные с территориальным аспектом. Так, сохраняются существенные диспропорции в условиях проживания и условиях хозяйствования населения страны в зависимости от местонахождения муниципальных образований.

В частности, территории Крайнего Севера характеризуются низкой плотностью проживающего в муниципальных образованиях населения (в отдельных случаях менее 100 человек), а также труднодоступностью населенных пунктов. Реализация региональных и федеральных программ переселения жителей из районов Крайнего Севера, расселения неперспективных населенных пунктов приводит к стабильному уменьшению численности населения в остающихся на Крайнем Севере муниципальных образованиях. В условиях отсутствия имущества, необходимого для осуществления функций местного самоуправления, низкой инвестиционной привлекательности, отсутствия перспектив развития собственной доходной базы остающихся муниципальных образований осуществление местного самоуправления в таких муниципальных образованиях становится фактически невозможным.

В ряде случаев ситуация усугубляется еще и тем, что объединение сельских поселений в целях оптимизации структуры территорий осложняется ввиду их расположения в труднодоступных местностях и удаленности друг от друга.

В связи с этим возникла необходимость урегулирования порядка возможного упразднения муниципального образования в случае прекращения осуществления местного самоуправления жителями поселения вследствие их переселения (расселения) в связи с закрытием неперспективных поселений, отсутствия постоянно проживающего населения в поселении вследствие его естественной убыли и (или) миграции, воз-

никновения соответствующих ситуаций природного и техногенного характера. Соответствующая законодательная инициатива внесена в Государственную Думу Магаданской областной Думой (законопроект № 319688-4).

Не в полной мере урегулирован порядок организации местного самоуправления во вновь образованных субъектах Российской Федерации в результате объединения субъектов Российской Федерации. Как уже отмечалось, при объединении Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, а также Камчатской области и Корякского автономного округа автономные округа преобразуются в административно-территориальные единицы с особым статусом, входящие в состав новых субъектов Российской Федерации. С учетом их особого статуса и формируется местное самоуправление в новых субъектах Российской Федерации. В настоящее время это осуществляется на основании соглашения между объединяемыми субъектами Российской Федерации: автономный округ преобразуется в муниципальное образование, приравненное к муниципальному району. Представляется, что совершенствование законодательства в части закрепления правового положения указанных особых территорий будет продолжено в 2007 году, поскольку существует практическая потребность обеспечения права населения подобных территорий на местное самоуправление и учета особого статуса новых для российской правовой действительности форм территориальных образований.

Организационные основы местного самоуправления.

Мониторинг реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ показывает, что одной из основных проблем является правовая неопределенность статуса депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Статья 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ устанавливает лишь общие положения статуса выборных лиц местного самоуправления. Она не определяет права, обязанности, виды гарантий, предоставляемых выборным лицам местного самоуправления при осуществлении ими своих полномочий, и не устанавливает, какими правовыми актами они могут быть определены.

Таким образом, оптимального соотношения в регулировании данного вопроса со стороны федеральных, региональных и муниципальных органов в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ не найдено.

В силу требований части 1 статьи 6 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации в случае и порядке, установленных этим федеральным законом. В федеральном законе не конкретизируются ситуации, в которых региональные власти имеют возможность определять статус выборных лиц, а также социальные гарантии обеспечения их деятельности. В более выигрышной ситуации находятся муниципальные образования, расположенные на территориях тех субъектов Российской Федерации, где Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ применяется не в полном объеме. В этих субъектах Российской Федерации ранее принятые региональные законы о статусе выборных лиц местного самоуправления могут действовать до вступления в силу Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, то есть до 1 января 2009 года.

Кроме предоставленных статьей 53 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ прав муниципальным органам определять размеры и условия оплаты труда выборных лиц, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, других возможностей регулировать социальные гарантии выборных лиц у органов местного самоуправления нет.

Таким образом, после вступления в силу Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (1 января 2009 года) возможности правового регулирования статуса выборных лиц местного самоуправления органами власти субъектов Российской Федерации будут существенно ограничены.

На сегодняшний день в подавляющем большинстве муниципальных образований выборные лица органов местного самоуправления осуществляют свои полномочия без надлежащих трудовых, организационно-правовых и социальных гарантий. Эта ситуация вызывает серьезную напряженность в органах местного самоуправления. В связи с этим отмечаем, что в Государственную Думу внесены законодательные инициативы, призванные решить имеющиеся проблемы (проекты федеральных законов: № 344111-4 "О внесении изменений в статьи 28 и 40 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" — Мурманская областная Дума, № 315221-4 "О внесении изменения в статью 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" — член Совета Федерации В.А. Новиков, № 213167-4 "О внесении изменений в статью 40 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" — Алтайский краевой Совет народных депутатов).

В 2006 году продолжилось совершенствование положений законодательства, определяющих требования к должностным лицам органов местного самоуправления. Федеральным законом от 15 февраля 2006 года № 24-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" был дополнен перечень оснований досрочного прекращения полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, а также полномочий главы местной администрации, осуществляемых на основе контракта. В отношении выборных должностных лиц местного самоуправления введено ограничение одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа муниципального образования, за исключением случаев, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Эти изменения были внесены в связи с совершенствованием общих подходов к формированию органов власти всех уровней. Признаны утратившими силу положения закона, предусматривающие возможность одновременного исполнения депутатом представительного органа муниципального образования полномочий выборного должностного лица органа местного самоуправления, а также замещения должности руководителя муниципального органа, учреждения, предприятия, за исключением случаев, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

Серьезным шагом в развитии организационных основ местного самоуправления станет принятие федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации", который направлен на обеспечение единства основных принципов организации муниципальной службы в субъектах Российской Федерации. Проект федерального закона № 312460-4 "О муниципальной службе в Российской Федерации", принятый во втором чтении 3 ноября 2006 года, не только устанавливает понятие муниципальной службы и муниципального служащего, предусматривает особенности статуса муниципального служащего, но и обеспечивает взаимосвязь государственной гражданской службы и муниципальной службы.

Экономические основы местного самоуправления.

Одним из наиболее проблемных, непосредственно определяющих экономическое состояние муниципальных образований продолжает оставаться вопрос о разграниче-

нии 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. Ряд положений, регулирующих порядок перераспределения имущества между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в связи с разграничением полномочий между органами власти, установлен частью 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, Федеральным законом от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий". Также порядок разграничения муниципального имущества между муниципальными районами, поселениями и городскими округами установлен частью 11.1 Федерального закона № 122-ФЗ. Вместе с тем требование об утверждении Правительством Российской Федерации указанных процедур не было ни отменено, ни изменено. Это приводит к проблемам в правоприменении, так как сохранение в законе указанной обязанности Правительства Российской Федерации зачастую толкуется как право детализировать статью 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ путем принятия, например, механизма реализации заложенных в ней норм.

В 2006 году федеральным законодателем был урегулирован вопрос о разграничении имущества между муниципальными образованиями разных типов, что дало возможность начать процедуру разграничения муниципальной собственности. Однако в законодательстве сохраняются нормы, неоднозначно понимаемые на практике. 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. Все они касаются разграничения собственности между вновь образованными муниципальными образованиями. Однако часть 7 статьи 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ указывает на необходимость регулирования порядка разграничения имущества между муниципальными районами, поселениями, городскими округами в соответствии с установленным этим федеральным законом разграничением вопросов местного значения и положениями статьи 50. Основная идея этой нормы — привести состав муниципального имущества в соответствие с перечнем вопросов местного значения, которые должно решать конкретное муниципальное образование. Следовательно, необходимо разграничения имущества возникает не только между вновь образованными муниципальными образованиями, но и муниципальными образованиями, существовавшими до начала реформы. Особенно это касается субъектов Российской Федерации, в которых изначально существовала двухуровневая территориальная организация местного самоуправления и у которых возникла необходимость перераспределения имущества между городскими, сельскими поселениями и муниципальными районами, в границах которых они находятся. Однако Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ порядок перераспределения имущества между муниципальными образованиями, существовавшими до 6 октября 2003 года, не предусматривает.

Изложенная в части 11.1 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ процедура разграничения имущества не определяет, какими решениями утверждаются перечни перераспределяемого муниципального имущества. Процедура разграничения включает принятие законов субъектов Российской Федерации по согласованным предложениям соответствующих органов местного самоуправления. Однако если в отношении перераспределения имущества между муниципальными образованиями, субъектами Российской Федерации и Российской Федерацией часть 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ подробно регулирует процесс согласования перечней имущества, то в отношении разграничения имущества между муниципальными образованиями неясно, каким образом и на каком уровне происходит согласование предложений, каков перечень документов, необходимых для передачи собственности. Также не вполне понятно содержание закона субъекта Российской Федерации — является ли этот законодательный акт исключительно утверждающим согласованные перечни, либо в законе могут быть урегулированы также и процедурные моменты, оставшиеся не урегулированными федеральными законами.

Весьма существенным является вопрос о формировании и регистрации перераспределяемого муниципального имущества. Федеральный закон 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)" предусматривает особенности определения момента возникновения прав собственности на переданное имущество, который устанавливается законом субъекта Российской Федерации. До регистрации прав новый собственник вправе безвозмездно использовать переданное ему имущество. Однако остается неурегулированным вопрос об особенностях регистрации прав на имущество до его передачи новому собственнику в порядке перераспределения и разграничения. В силу общих положений законодательства о регистрации права на имущество перед регистрацией права нового собственника должно быть зарегистрировано право предыдущего собственника. Практика показывает, что многие объекты, числящиеся в реестре муниципальной собственности, не прошли государственную регистрацию, большинство муниципальных предприятий не зарегистрированы как имущественные комплексы.

По-прежнему остается вопрос о целесообразности сохранения закрытого перечня имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований.

Поскольку разграничение прав на публичную собственность тесно связано с распределением полномочий между органами власти разных уровней, крайне актуальным является четкость определения вопросов местного значения муниципальных образований разных типов и наличие критериев их разграничения. Вместе с тем действующие нормы, регулирующие перечень вопросов местного значения, зачастую не позволяют точно определить, какое имущество должно остаться в собственности конкретного муниципального образования, какое подлежит передаче публичному образованию другого уровня или приватизации и репрофилированию. Введение в законодательство нормы, дающей органам местного самоуправления право участвовать в решении государственных задач, приводит к необходимости дополнять указанный перечень имуществом, с использованием которого эти задачи будут решаться, при этом не всегда вносятся соответствующие изменения в статью 50 Федерального зако-

на от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Кроме того, в ряде федеральных законов органы местного самоуправления наделяются полномочиями по сути являющимися государственными, но без процедуры передачи соответствующих финансовых и материальных средств. Подобное регулирование прав и обязанностей органов местного самоуправления, допускающее значительно более широкий спектр решаемых проблем по сравнению с теми, что сформулированы в вопросах местного значения, приводит к выводу о необходимости изменения критериев определения состава муниципального имущества, изложенных в статье 50 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Более целесообразно отказаться от определения этого состава через перечень объектов, вместе с тем возможно расширение этого перечня путем включения норм, делающих его открытым и допускающим возможность наличия в муниципальной собственности имущества, которое может понадобиться для решения других задач, не только вопросов местного значения. Для решения указанных проблем готовится законодательная инициатива Совета Федерации по изменению и дополнению статей 50 и 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

§ 5. Законодательное обеспечение информационного развития России

Социально-экономические и научно-технические изменения, проявившиеся во второй половине XX века в наиболее развитых странах мира, стали объективной основой процесса развития информационного общества, в ходе которого знания и информация становятся определяющим фактором развития общественной жизни и экономики, а информационно-коммуникационные технологии (далее — ИКТ) оказывают решающее влияние на повышение уровня и качества жизни¹.

В 2006 году в Российской Федерации принят ряд федеральных законов, которыми обеспечивается совершенствование законодательной базы информационного развития страны, в их числе: Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ "О противодействии терроризму"; Федеральный закон от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ "О рекламе"; Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"; Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ "О персональных данных"; Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 153-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма" и Федерального закона "О противодействии терроризму"; Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 148-ФЗ "О внесении изменений в статьи 1 и 15 Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности"; Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 144-ФЗ "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части создания благоприятных условий налогообложения для налогоплательщиков, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, а также внесении других изменений, направленных на повышение эффективности налоговой системы"; Федеральный закон от 3 июля 2006 года № 98-ФЗ "О внесении изменения в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации"; Федеральный закон от 16 октября 2006 года № 160-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О рекламе".

¹ Материал Комиссии Совета Федерации по информационной политике.

Мининформсвязи России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти осуществляет мероприятия, направленные на реализацию принятых законов, подготовку соответствующих нормативных актов Правительства Российской Федерации¹.

Вместе с тем своевременное нормативно-правовое регулирование является главным условием эффективного информационного развития страны, а несовершенство нормативно-правового обеспечения Российской Федерации в сфере использования информации и информационно-коммуникационных технологий остается одним из ключевых факторов, сдерживающих развитие сферы информационных технологий.

Принята часть четвертая Гражданского кодекса Российской Федерации (Федеральный закон от 18 декабря 2006 года № 230-ФЗ). В дальнейшем предстоит работа по созданию механизмов реализации и совершенствования института охраны интеллектуальной собственности в информационной сфере, созданию условий, препятствующих распространению контрафактной продукции; управлению федеральными информационными ресурсами, оформлению их правового режима с учетом необходимости обеспечения их открытости и соблюдения обоснованных ограничений в интересах государства, гражданина, общества. Необходимо создание системы документированной информации и осуществления документооборота с использованием ИКТ.

Задача государства состоит в определении стратегических направлений этой деятельности с учетом того, что формирование единого информационного пространства — важнейшее условие интенсификации процессов социально-экономического, политического и культурного развития страны.

Одновременно с решением этой задачи необходимо создавать правовые и экономические предпосылки для опережающего роста инвестиций в развитие производства информационных продуктов, технологий и услуг. При этом недостаточный уровень развития национальной инфраструктуры и отсутствие должной координации государственных программ и проектов использования информационно-коммуникационных технологий, реализуемых за счет федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, являются сегодня существенными сдерживающими факторами развития сферы ИКТ.

Как показывает мировой опыт, основой успеха в современном мире является сохранение и развитие человеческого капитала, что должно рассматриваться как важнейший приоритет государственной политики, в том числе и для сферы ИКТ. Задача развития информационного общества требует целенаправленных усилий государства, направленных на развитие науки, совершенствование системы подготовки и использования кадров, формирование информационной культуры населения.

В 2007 году будут решаться и прикладные задачи по созданию отраслевых информационных систем. В частности, Федеральный закон "О транспортной безопасности", принятый Государственной Думой 19 января 2007 года и одобренный Советом Федерации 2 февраля 2006 года, предусматривает создание единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности. Указанная система содержит автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах, формируемые при осуществлении пассажирских перевозок. Однако следует отметить, что в данном федеральном законе не предусмотрена ответственность федерального органа исполнительной власти, к функциям которого относятся контроль и

¹ Использованы материалы, представленные статс-секретарем — заместителем Министра культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации П.А. Пожигайло (письмо от 11 июля 2006 года № 17739) и врио руководителя Федерального агентства по информационным технологиям Е.К. Каравашниковым (письмо от 29 июня 2006 года № 16555).

надзор в сфере транспорта, в случае несанкционированного разглашения и использования информации, переданной в единую государственную информационную систему обеспечения транспортной безопасности.

Развивающееся информационное пространство России предъявляет новые требования к обеспечению защиты граждан от посягательств со стороны экстремистских кругов. В 2007 году усилия законодателя будут направлены на совершенствование правовых механизмов контроля за размещаемыми в средствах массовой информации, в том числе в интернет-пространстве, других компьютерных сетях, материалами экстремистского характера, а также содержащими публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающими терроризм, пропагандирующими порнографию, культ насилия и жестокости.

Дальнейшему совершенствованию подлежит нормативно-правовая база по направлениям признания электронных документов (сообщений) в качестве судебных доказательств; использования информационно-коммуникационных технологий при определении механизмов применения государственной миграционной политики, совершенствования механизмов поддержки экспорта; обеспечения технического регулирования в области информационных технологий.

В 2007 году предстоит существенно расширить пространство международного сотрудничества Российской Федерации в сфере ИКТ в связи с планируемым присоединением Российской Федерации к Международным соглашениям по общим критериям оценки безопасности информационных технологий (Common Criteria). Мининформсвязи России совместно с МИДом России представило на рассмотрение Правительства Российской Федерации для внесения в 2007 году в Государственную Думу два законопроекта: "О ратификации поправочных документов к Уставу и Конвенции Международного союза электросвязи" и "О ратификации Седьмого дополнительного протокола к Уставу Всемирного почтового союза, принятого XXIII Конгрессом ВПС".

Развитие информационного общества должно опираться на новейшие достижения научно-технического прогресса.

§ 6. Совершенствование организации и деятельности органов государственной власти

Дальнейшие шаги по поддержанию поступательного экономического роста в стране невозможны без действенной стратегии развития органов государства.

Крупномасштабные преобразования в сфере государственной службы, которые предполагала Федеральная программа "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)", потребовали увеличения сроков реализации Федеральной программы. 12 декабря 2005 года Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал Указ № 1437 "О продлении срока реализации Федеральной программы "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)" на 2006—2007 годы"¹.

На этапе реформирования государственной службы в 2006—2007 годах запланировано в полном объеме реализовать приоритетные направления реформы государственной службы Российской Федерации, определенные Президентом Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 1336), продолжить работу по формированию целостной системы государственной службы, решить комплекс задач, связанных с нормативным правовым оформлением и совер-

¹ Материал Комиссии Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации.

шенствованием механизмов функционирования видов государственной службы, формированием системы управления государственной службой, принятием федерального закона "О муниципальной службе".

Действительно, базовые проблемы правового регулирования на данном этапе пока не решены. В частности, ключевые федеральные законы — о правоохранительной службе, о военной службе, о медицинском страховании государственных служащих, о государственном пенсионном обеспечении граждан, проходивших государственную службу, и членов их семей, — необходимые для реализации федеральных законов от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" и от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", находятся в стадии подготовки.

Не урегулированы на федеральном уровне вопросы о соотношении должностей федеральной государственной службы и должностей государственной службы субъектов Российской Федерации, о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданского служащего и урегулированию конфликта интересов.

Кроме того, отсутствуют постановления Правительства Российской Федерации, касающиеся: получения федеральными государственными гражданскими служащими субсидий на приобретение жилья; порядка и условий размещения заказов на профессиональную подготовку; повышения квалификации и стажировки федеральных государственных гражданских служащих; порядка исчисления стажа государственной гражданской службы и зачета в него иных периодов замещения должностей.

Ввиду отсутствия некоторых конкретизирующих положений отдельные общие нормы базовых законов еще не стали нормами прямого действия, что препятствует становлению института государственной гражданской службы, приводит к невозможности обеспечить комплексный подход к ее реформированию.

Одной из ключевых целей остается создание законодательных возможностей для постановки задач стратегии развития, намеченных в концепциях административной реформы, реформы бюджетного процесса, местного самоуправления.

Новая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации фактически нацелена на продолжение реформы бюджетного процесса, однако в нем не предусмотрены вопросы самостоятельного финансового регулирования Федерального Собрания Российской Федерации.

В связи с этим в Совете Федерации ведется работа по внесению изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части предоставления финансовой автономии палатам Федерального Собрания Российской Федерации, включающей право Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации самостоятельно устанавливать и утверждать годовые и трехлетние бюджеты, а также нормы и нормативы финансового и материально-технического обеспечения их деятельности.

Подходы к созданию законодательной базы государственной парламентской службы. Совершенствование организации и деятельности органов государственной власти, реализуемое в рамках Концепции административной реформы, выдвигает новые требования к государственной службе, ее правовому регулированию и финансово-экономическому обеспечению¹.

Принятие и реализация федеральных законов от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" и от 27 июля 2004 года

¹ Использованы материалы, представленные и.о. главы администрации Архангельской области В.А. Войковым (письмо от 29 августа 2006 года № 21192), губернатором Пермского края О.А. Чиркуновым (письмо от 19 июля 2006 года № 18519), и губернатором Тульской области В.Д. Дудкой (письмо от 12 июля 2006 года № 17855).

№ 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", которые являются правовой основой регулирования государственной гражданской службы в России, не решили комплекса вопросов, связанных с прохождением государственной службы в законодательных органах власти в центре и в субъектах Российской Федерации¹. Данные законы по своей сути являются "трудовым кодексом" для российского чиновника.

Во исполнение требований Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 1574 утвержден Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, который представляет собой универсальный классификатор должностей федеральной государственной гражданской службы.

В нем даны унифицированные наименования должностей федеральной государственной гражданской службы, которые классифицированы по категориям и группам и распределены по федеральным органам исполнительной и законодательной власти, формируются такие понятия, как результативность и эффективность профессиональной деятельности.

В то же время внедрение новых технологий обеспечения законодательной деятельности невозможно без соответствующей подготовки и переподготовки кадров на всех уровнях — федеральном, региональном и местном. Следует отметить, что создаваемые в рамках национального проекта "Образование" университетские научно-образовательные центры могут стать кузницей парламентских кадров стран СНГ и других государств.

В Совете Федерации в настоящее время разрабатывается проект федерального закона "О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации", закрепляющего понятие "государственная парламентская служба" и предусматривающего особенности ее прохождения и гарантии государственным парламентским служащим.

При этом надо иметь в виду, что в настоящее время в России нет профильного вуза, осуществляющего профессиональную подготовку как госслужащих, обеспечивающих парламентскую деятельность, так и вновь избранных парламентариев, впервые приступающих к профессиональной законотворческой деятельности.

В законодательстве Российской Федерации государственная парламентская служба не выделена в качестве самостоятельного вида государственной службы, хотя служба в органах законодательной власти имеет серьезные особенности и специфику, которые необходимо учитывать². Так, в законодательстве об основах государственной гражданской службы не в полной мере учитываются особенности прохождения государственной парламентской службы, которые включают в себя:

- условия поступления на государственную парламентскую службу;
- квалификационные требования к государственным парламентским служащим;
- порядок назначения на государственные должности в аппаратах законодательных (представительных) органов власти;
- социальные гарантии государственным парламентским служащим;

¹ Анализ законодательства и механизм реализации законодательства о государственной гражданской службе на региональном уровне представлены в отзывах на доклад 2005 года, поступивших от председателя Государственного Собрания — Курултая — Республики Башкортостан К.Б. Толкачева (письмо от 20 июля 2006 года № 18647) и главы администрации (губернатора) Краснодарского края А.Н. Ткачева (письмо от 30 июня 2006 года № 16686).

² Есть предложения и других федеральных органов государственной власти, выделяющих особенности прохождения службы в этих органах. В частности, вопрос о выделении прокурорской службы как отдельно нового вида федеральной государственной службы поднимается в предложениях к докладу, поступивших от Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

систему подготовки и переподготовки госслужащих, занятых в области обеспечения парламентской деятельности.

В отличие от работы государственных служащих в исполнительных органах власти, обеспечивающих исполнение принятых законов, государственные служащие в законодательных органах власти обеспечивают деятельность членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, то есть должностных лиц государства, обеспечивающих реализацию гражданами Российской Федерации своих конституционных прав на управление делами государства непосредственно или через своих представителей.

В этой связи законодательные (представительные) органы власти должны быть укомплектованы кадрами самого высокого профессионального уровня.

В действующем законодательстве не учитываются "двойное подчинение" государственных служащих аппаратов комитетов и комиссий Федерального Собрания — как руководителю Аппарата и его заместителям, так и председателю и заместителям председателя комитета (комиссии), а также особенности правового регулирования должностей категории "(помощники) советники", которые составляют значительное количество.

Поэтому предлагается закрепить парламентскую службу как вид государственной гражданской службы.

Особое внимание при этом следует уделить практическому опыту зарубежного законодательства в этой сфере, где очень четко учитывается специфика статуса государственных служащих в законодательных органах власти, их участие в законодательном процессе, а также их роль, задачи и функции в профессиональном обеспечении деятельности депутатов, сенаторов и парламента в целом.

Анализ мирового опыта парламентской деятельности показывает наличие и значимость парламентской службы. Во многих странах мира приняты специальные законодательные акты, регулирующие статус, структуру и функции аппаратов парламентов, порядок прохождения в них государственной службы.

Например, в Канаде основными нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в данной сфере, являются законы "О Парламенте Канады", "О порядке найма и условиях труда сотрудников аппарата Парламента Канады", в Великобритании — закон "Об организации работы Палаты общин", во Франции — закон "О правах и обязанностях чиновников" и так далее.

Введение понятия "государственная парламентская служба" может придать особый статус служащим в законодательных (представительных) органах государственной власти, от профессионализма, компетенции и знаний которых зависят качество принимаемых законов, их "работоспособность" и в целом формирование единого правового пространства Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Мониторинг законодательной и правоприменительной деятельности в сфере государственного строительства показал, что основные усилия законодательной и исполнительной власти были направлены на реализацию политических целей и задач, поставленных Президентом Российской Федерации. В части первой настоящего доклада, а также в данной главе отмечен ряд позитивных результатов в организации взаимодействия органов конституционного партнерства, стратегическом планировании развития страны и, как следствие, состоянии текущего законодательства, регулирующего рассматриваемую сферу общественных отношений.

Федеральным законодателем, в первую очередь Советом Федерации, были также подняты новые проблемные пласты. Такие, например, как роль правоприменитель-

ной практики международных судов в развитии национальной правовой системы, цели и содержание информационной политики государства и так далее. Для своевременного и адекватного реагирования на проблему межнациональных конфликтов при Совете Федерации по согласованию с Президентом России была создана Объединенная комиссия по национальной политике и взаимоотношениям государства и религиозных объединений.

Вместе с тем анализ, представленный в данной главе, а также в главе 3 части первой настоящего доклада, показывает, что существенного продвижения в реализации приоритетов государственной политики не произошло. Законотворчество в значительной степени сохранило выявленные ранее системные недостатки¹, которые существенно снижают его эффективность. Выводы и рекомендации предыдущих докладов Совета Федерации остаются в значительной части нереализованными.

По-прежнему не создана регулярная основа для концептуальной проработки и правового оформления стратегических аспектов государственной политики. Как результат — отсутствуют основополагающие государственные документы по таким актуальным вопросам, как региональная и национальная политика. Не сформулированы цели и критерии реформирования субъектного состава Российской Федерации. Методом проб и зачастую недопустимо дорогостоящих ошибок ведутся поиски решений таких важнейших проблем, как разграничение полномочий между уровнями публичной власти, организация межбюджетных отношений и построение системы исполнительной власти.

То же самое относится и к концептуальным вопросам создания правовой базы для решения задач государственной политики. Содержание и способы реализации политических приоритетов, формулируемых главой государства, зачастую произвольно интерпретируются субъектами права законодательной инициативы. В результате появляются нормы, лишаящие избирателя права голосовать "против всех", устраняющие порог явки на выборах и тому подобное. Вопросы о соответствии подобных инициатив решению приоритетных задач развития демократии, обеспечения легитимности органов представительной власти и повышения доверия к ним граждан требуют как минимум широкой общественной дискуссии.

Следствием нерешенности отмеченных выше проблем является либо отсутствие необходимых законов, либо несоответствие направленности принимаемых актов стратегическим целям развития государства, либо невозможность их эффективного применения.

Как результат, действующее законодательство в сфере государственного строительства страдает нестабильностью и несистемностью. Оно все больше превращается в нагромождение бесчисленных изменений, не устраняющих пробелов и создающих противоречия. Все это в конечном счете недопустимо затягивает создание необходимых правовых условий для устойчивого развития общества и государства. Законодательная власть не демонстрирует требуемой Президентом страны способности принимать качественные законы, без чего невозможно говорить об их "справедливости".

Система мониторинга состояния законодательства и правоприменительной практики в основном создана. Теперь на повестке дня — насущная необходимость создания действенных механизмов реагирования на результаты проводимого мониторинга. Система законодательного регулирования должна быть способна не только своевременно выявлять присущие ей недостатки, но и оперативно их устранять.

¹ См. выводы и рекомендации докладов Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации" 2004 и 2005 годов.

Глава 2

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

ВВЕДЕНИЕ

Согласно последним посланиям Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации главной целью социально-экономического развития страны является повышение уровня и качества жизни населения.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 год была поставлена задача направить дополнительные инвестиции в социальную сферу, на обеспечение роста благосостояния людей, стимулирование рождаемости и поддержку семьи, сокращение смертности, увеличение продолжительности жизни. Впервые были предложены программа, направленная на долговременную материальную поддержку женщин, имеющих детей, на развитие дошкольных образовательных учреждений и учреждений родовспоможения, помогающих семье при рождении и воспитании детей, а также программа стимулирования устройства на воспитание в семьях детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В Послании Федеральному Собранию на 2006 год была также подтверждена приоритетность работы по обеспечению достойной жизни для старшего поколения и предложено повысить в 2007 году пенсии в общей сложности почти на 20 процентов.

Приоритетным направлением развития социального законодательства 2006 года стала разработка пакета нормативных правовых документов по реализации конкретных мер демографической политики, направленных на повышение рождаемости, сокращение смертности населения и оптимизацию миграционных процессов.

Основные векторы развития социально-культурной сферы в 2006 году и его законодательного обеспечения заданы также реализацией приоритетных национальных проектов "Здравоохранение", "Образование" и "Доступное жилье", направленных на повышение качества и доступности услуг этих отраслей для всех социально-демографических групп населения.

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

В 2006 году осуществлялся плановый мониторинг и совершенствование трудового законодательства. В течение 2006 года были приняты федеральные законы, затрагивающие практически все аспекты обеспечения конституционного права на труд¹.

Самым значимым в сфере трудовых отношений в 2006 году стал Федеральный закон от 30 июня 2006 года № 90-ФЗ "О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации" (далее — Федеральный закон от 30 июня 2006 года № 90-ФЗ), в соответствии с которым Трудовой кодекс Российской Федерации был подвергнут существенной содержательной и юридико-технической корректировке.

¹ Материал Комитета Совета Федерации по социальной политике.

Трудовой кодекс Российской Федерации в 2001 году принимался как компромиссный документ, и уже тогда было ясно, что не все его положения будут работать в одинаковой степени эффективно.

Мониторинг практики его применения показал, что в целом он обеспечивает механизмы реализации конституционного права на труд. Однако в то же время мониторинг показал, что Трудовой кодекс Российской Федерации не свободен от пробелов и недостатков. По результатам его планового мониторинга депутатами Государственной Думы третьего созыва был разработан и внесен в Государственную Думу проект федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Трудовой кодекс Российской Федерации". В июне 2003 года он был принят в первом чтении. После принятия в первом чтении в Государственной Думе была создана рабочая группа, в состав которой вошли представители всех думских фракций, а также представители работодателей, профсоюзов и Правительства Российской Федерации, то есть изначально в группе были представлены стороны российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. В январе 2004 года ее состав был расширен за счет представителей Администрации Президента Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации. Между первым и вторым чтением, которое состоялось в мае 2006 года, было уточнено наименование законопроекта, рассмотрено более тысячи поправок, и в июне 2006 года Федеральный закон от 30 июня 2006 года № 90-ФЗ "О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации" (название изменено в ходе работы над законопроектом) был принят в третьем чтении, одобрен Советом Федерации и подписан Президентом Российской Федерации.

Федеральный закон от 30 июня 2006 года № 90-ФЗ вносит изменения почти в 300 статей Трудового кодекса Российской Федерации, а также дополняет его 13 новыми статьями. Нормы Трудового кодекса Российской Федерации (далее — Кодекс) приводятся в соответствие с конвенциями и рекомендациями Международной организации труда (МОТ).

В числе правовых новаций — уточнение принципиальных позиций трудовых отношений, обеспечивающих новый социальный уклад в обществе и статусные роли субъектов трудовых правоотношений.

Так, содержащийся в статье 1 перечень отношений, непосредственно связанных с трудовыми, регулируемых трудовым законодательством, дополнен отношениями по обязательному социальному страхованию (в случаях, предусмотренных федеральными законами). Новая редакция части 3 статьи 4 раскрывает понятие принудительного труда, вводя два основания для признания труда принудительным, связанные с нарушением сроков выплаты заработной платы и несоблюдением требований охраны труда, объединенные общим условием — наличием принуждения к выполнению работы в условиях, когда работник в соответствии с законодательством имеет право отказаться от ее выполнения.

Уточняется понятие трудового законодательства, которое в соответствии с Конституцией Российской Федерации следует понимать как совокупность законодательных актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Устанавливается универсальный порядок учета мнения представительного органа работников при принятии работодателем локальных нормативных актов, содержащих нормы трудового права (статья 8 Кодекса).

Унифицированы используемая в статьях 8 и 9 терминология и порядок применения положений локальных нормативных актов, а также условий коллективных договоров, соглашений и трудовых договоров. Подчеркивается, что не подлежат применению только те положения локальных нормативных актов либо условия договоров и соглашений, которые ухудшают положение работников, то есть ограничивают права или снижают уровень гарантий для работников по сравнению с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами. Локальный нормативный акт в целом не подлежит применению, если он принят с нарушением установленной процедуры.

Уточнено понятие "трудовая функция" (статьи 15 и 57 Кодекса), которое определяется как работа по должности в соответствии со штатным расписанием, профессией или специальностью с указанием квалификации или определяется конкретным видом поручаемой работы.

Классифицируются случаи заключения трудовых договоров работников с работодателями — физическими лицами и определяются квалификационные характеристики данной категории работодателей (статья 20 Кодекса): устанавливается возраст, по достижении которого физическое лицо может выступать в качестве работодателя; вводится новая часть, в которой сообщается, что право вступать в трудовые отношения в качестве работодателя у юридического лица, индивидуального предпринимателя возникает с момента государственной регистрации, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Более четко определен статус органов государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, что позволило исключить случаи наделения их полномочиями, присущими в соответствии с Конституцией Российской Федерации только органам судебной власти.

В соответствии с принципами проведения административной реформы уточнены наименования и полномочия государственных органов, осуществляющих функции регулирования, надзора и контроля, оказания государственных услуг в сфере труда.

Важнейшим механизмом защиты трудовых прав наемных работников является социальное партнерство. Этому вопросу посвящен раздел II Кодекса, содержащий 6 глав и 32 статьи (главы 3—9, статьи 23—55 Кодекса).

Уточнен статус органов государственной власти и органов местного самоуправления как сторон социального партнерства — в частности, они рассматриваются как работодатели в случае, если соответствующее объединение работодателей в бюджетной сфере не создано (статьи 25, 34, 45, 47 Кодекса).

Повышена роль механизмов социального партнерства в принятии нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Более четко и последовательно определены механизмы наделения представителей работников правом отстаивать интересы работников как в индивидуальных, так и в коллективных трудовых отношениях (статья 30 Кодекса).

Порядок определения представителя работников, правомочного вести коллективные переговоры с работодателем, разрабатывать и заключать единый коллективный договор (статья 37 Кодекса), приведен в соответствие с общими положениями о представителях работников (статьи 29—31 Кодекса)

Впервые законодательно урегулирован такой вид перевода работника на другую работу, как временный перевод по соглашению сторон. С целью сохранения стабильности трудовых отношений в случаях, когда работник нуждается в краткосрочном (до 4 месяцев) переводе на другую работу по медицинским показаниям, допускается при

отсутствии у работодателя подходящей работы отстранение работника от работы без сохранения заработной платы.

С целью обеспечения прав работников на получение в будущем достойной пенсии статья 62 Кодекса дополнена обязанностью работодателя выдавать по требованию работника копии документов, содержащих сведения о начисленных и фактически уплаченных страховых взносах на обязательное пенсионное страхование.

Существенное значение для законодательства и правоприменительной практики имеет корректировка пункта 8 статьи 77 Кодекса, который дополнен новым основанием для расторжения трудового договора — отсутствие в организации соответствующей работы, если работник по медицинским показаниям нуждается в переводе. Одновременно из статьи 81 Кодекса исключается подпункт "а" пункта 3, который предусматривал расторжение трудового договора по инициативе работодателя в случаях несоответствия работника занимаемой должности или выполняемой работе по состоянию здоровья. При этом вопрос выплаты выходного пособия решен в пользу работника.

В статью 94 Кодекса вводится новая часть 3, в соответствии с которой коллективным договором может быть предусмотрено увеличение продолжительности работы (смены) по сравнению с установленной частью 2 настоящей статьи для работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, при условии соблюдения еженедельной продолжительности рабочего времени (часть 1 статьи 92 Кодекса — 4 часа в неделю) и гигиенических нормативов условий труда, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В связи с изменением (по сравнению с 2001 годом) числа нерабочих праздничных дней изменяется коэффициент, применяемый для расчета среднего дневного заработка для оплаты отпусков, — с 29,6 до 29,4 календарных дня (статья 139 Кодекса). Устанавливается правило, согласно которому нормативный правовой акт Правительства Российской Федерации о переносе выходных дней на другие дни в очередном календарном году подлежит официальному опубликованию не позднее чем за месяц до наступления соответствующего календарного года, а принятие нормативных правовых актов о переносе выходных дней на другие дни в течение календарного года допускается при условии их официального опубликования не позднее чем за 2 месяца до календарной даты устанавливаемого выходного дня (статья 112 Кодекса).

Статья 126 Кодекса дополнена правилом, вносящим ясность в вопрос замены части отпуска денежной компенсацией.

В раздел Кодекса, посвященный оплате труда, внесены дополнения, приводящие обязательства Российской Федерации в соответствие с ратифицированными конвенциями МОТ.

Во избежание разночтений из статьи 129 Кодекса исключено определение оплаты труда как системы отношений, связанных с обеспечением установления и осуществления работодателем выплат работникам за их труд.

Статья 135 Кодекса изложена в новой редакции, в которой, в частности, закрепляется обязанность Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (РТК) ежегодно до внесения в Государственную Думу проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной год разрабатывать единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников организаций, финансируемых из соответствующих бюджетов.

Системам оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений посвящена новая редакция статьи 144 Кодекса. Порядок установления систем

оплаты труда в этих учреждениях, с одной стороны, исходит из самостоятельности обладателей соответствующих бюджетных полномочий (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования), а с другой стороны, предусматривает полномочия Правительства Российской Федерации по определению базовых уровней оплаты труда соответствующих профессиональных квалификационных групп работников, которые являются государственными гарантиями по оплате труда, обязательными для соблюдения во всех государственных и муниципальных учреждениях. Соответствующие поправки внесены в статью 129 Кодекса (определение базового должностного оклада) и статью 130 Кодекса (дополнение системы государственных гарантий по оплате труда).

Статья 37 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому работнику вознаграждение за труд не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда. В статье 133 Кодекса прямо указано, что минимальный размер оплаты труда не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного населения.

Прожиточный минимум в целом по Российской Федерации предназначается для оценки уровня жизни населения Российской Федерации при разработке и реализации социальной политики и федеральных социальных программ, обоснования устанавливаемого на федеральном уровне минимального размера оплаты труда, а также для определения устанавливаемых на федеральном уровне размеров стипендий, пособий и других социальных выплат, формирования федерального бюджета¹.

В соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997 года № 134-ФЗ "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" потребительская корзина, которая определяется не реже одного раза в пять лет, — это минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности. Стоимостная оценка потребительской корзины, а также обязательные платежи и сборы определяют прожиточный минимум.

Срок действия предыдущего Федерального закона от 20 ноября 1999 года № 201-ФЗ "О потребительской корзине в целом по Российской Федерации" истек 31 декабря 2004 года, и в этой сфере образовался правовой пробел, который только в 2006 году был устранен Федеральным законом от 31 марта 2006 года № 44-ФЗ "О потребительской корзине в целом по Российской Федерации".

Стоимость актуализированной потребительской корзины увеличилась для трудоспособного населения на 4,8 процента, для пенсионеров — на 12,5, для детей — на 5,8, в среднем — на 6,2 процента (около 160 рублей в ценах первого квартала 2005 года).

В проекте федерального бюджета на 2007 год предусмотрено увеличение фонда оплаты труда работников бюджетных государственных учреждений, оплачиваемого по единой тарифной сетке (далее — ЕТС), на 15 процентов и запланировано повышение минимального размера оплаты труда с 1 сентября 2007 года до 1400 рублей в месяц, приближающее размер минимальной оплаты труда к размеру прожиточного минимума трудоспособного населения.

В результате за 2005—2007 годы заработная плата работников бюджетной сферы, выплачиваемая по ЕТС, возрастет в реальном выражении в 1,5 раза. Согласно Перспективному финансовому плану Российской Федерации на 2007—2009 годы в 2007—2009 годах продолжится реализация мер, направленных на повышение уровня жизни работников бюджетной сферы.

¹ Об основных мероприятиях по реализации социальной политики и федеральных социальных программ говорится в предложениях к докладу стат-секретаря — заместителя Министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации Л.Н. Глебовой (письмо от 1 августа 2006 года № 19401).

В соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации статья 352 Кодекса дополняется новыми положениями о способах защиты трудовых прав и свобод работников.

Воспроизводится конституционная норма о том, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. Система основных способов защиты трудовых прав дополнена судебной защитой. По-новому расставлены приоритеты элементов системы.

В статьи 353 и 357 Кодекса вносятся изменения, позволяющие осуществлять надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства не только в организациях, но и у работодателей — физических лиц.

Однако указанным федеральным законом не ограничиваются изменения федерального законодательства в сфере трудовых отношений.

Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 255-ФЗ "Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию" установил государственные гарантии женщинам, которые в связи с беременностью и родами не могут исполнять свои трудовые обязанности.

И наконец, в конце 2006 года результатом оперативного реагирования на непростую ситуацию, сложившуюся в сфере организации деятельности по розничной торговле на рынках, стал комплексный Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 271-ФЗ "О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации".

Федеральные законы 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" и 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" расширили возможности взаимного сотрудничества в сфере обеспечения трудовых прав мигрантов в Российской Федерации и Республике Таджикистан и Киргизской Республике и создали правовые основы для либерализации режима трудовой миграции в Российской Федерации. В развитие политики либерализации и одновременно в целях усиления ответственности российских предпринимателей Федеральный закон от 5 ноября 2006 года № 189-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства)" предусмотрел повышенную ответственность за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства.

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

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на 2006 год одним из приоритетов государственной политики были провозглашены конкретные меры по поддержке семьи, материнства и детства, рассматриваемые в качестве составной части государственной демографической политики¹.

В Послании Федеральному Собранию на 2006 год впервые были предложены программа стимулирования рождаемости, направленная на материальную поддержку женщин, имеющих детей, на развитие инфраструктуры, оказывающей помощь семье

¹ Материал Комитета Совета Федерации по социальной политике.

при рождении и воспитании детей (дошкольных образовательных учреждений и учреждений родовспоможения), а также программа стимулирования устройства на воспитание в семьи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В развитие положений Послания Федеральному Собранию на 2006 год президентом Совета при Президенте Российской Федерации по реализации национальных проектов и демографической политике 4 августа 2006 года были определены основные направления по решению поставленных Президентом Российской Федерации задач.

В результате проведенной работы в 2006 году были разработаны и приняты следующие федеральные законы.

Федеральный закон от 5 декабря 2006 года № 207-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки граждан, имеющих детей" (далее — Федеральный закон от 5 декабря 2006 года № 207-ФЗ), предусматривающий увеличение ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет с 700 рублей до 1500 рублей на первого ребенка и до 3000 рублей на второго ребенка и расширение субъектов получения пособия, введение единовременного пособия при всех формах устройства ребенка на воспитание в семью (на усыновление, под опеку (попечительство), в приемную семью) в размере 8000 рублей.

Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" (далее — Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ), предусматривающий предоставление женщинам, родившим (усыновившим) второго или последующего ребенка после 1 января 2007 года, права на дополнительные меры государственной поддержки в виде возможности направления начиная с 2010 года (то есть по достижении ребенком возраста трех лет либо истечения трех лет со дня его усыновления) материнского (семейного) капитала в сумме 250 тыс. рублей, проиндексированной с учетом уровня инфляции, на приобретение жилья, обеспечение получения образования, формирование накопительной части трудовой пенсии.

Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 268-ФЗ "О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации", предусматривающий в числе прочих изменений указание на невключение сумм материнского (семейного) капитала в налогооблагаемую базу по налогу на доходы физических лиц.

Федеральный закон от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ "О федеральном бюджете на 2007 год", предусматривающий расходы по реализации федеральных законов от 5 декабря 2006 года № 207-ФЗ и от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ, включая субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату единовременного пособия в размере 8000 рублей при всех формах устройства ребенка на воспитание в семью, субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение расходов по выплате компенсации части платы, взимаемой с родителей за содержание детей в дошкольных образовательных учреждениях, в размере 20 процентов на первого ребенка, 50 процентов на второго ребенка, 70 процентов на третьего ребенка и последующих детей от указанной платы, субсидии на частичное возмещение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации по установлению минимальных нормативов на содержание ребенка, оставшегося без попечения родителей, в семье опекуна (попечителя) и приемной семье в размере не ниже 4000 рублей в месяц, на оплату труда приемного родителя — в размере не менее 2500 рублей в месяц.

Федеральный закон от 19 декабря 2006 года № 243-ФЗ "О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год", предусматривающий расходы

на реализацию Федерального закона от 5 декабря 2006 года № 207-ФЗ в части увеличения размеров оплаты услуг государственным и муниципальным учреждениям здравоохранения (а при их отсутствии медицинским организациям, в которых в установленном законодательством порядке размещен муниципальный заказ) по медицинской помощи, оказанной женщинам в период беременности и родов, по родовым сертификатам женским консультациям в сумме 3000 рублей, родильным домам в сумме 6000 рублей, а также по диспансерному наблюдению ребенка в течение первого года жизни в сумме 1000 рублей.

Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 243-ФЗ "О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2007 год", предусматривающий субвенции бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на проведение диспансеризации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в стационарных учреждениях.

На заседании Совета законодателей 21 декабря 2006 года состоялось осмысление результатов работы в сфере демографической политики. Президент Российской Федерации подвел промежуточные итоги этой работы и определил важнейшие направления дальнейшей работы.

В части поддержки семьи будет продолжена работа органов власти всех уровней по созданию необходимых условий для повышения рождаемости в целях устойчивого воспроизводства населения, обеспечения всесторонней поддержки семьи, укрепления ее авторитета в российском обществе.

Система пособий и льгот, которая введена в действие с 1 января 2007 года, рассматривается как первый практический шаг в этом направлении. В экономике страны будут создаваться условия, при которых работающие родители будут иметь достойную оплату труда.

На практике выделяется ряд проблем в связи с применением ранее принятых законов в этой сфере. В частности, вследствие принятия Федерального закона 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" состояние социальной защиты детей, особенно детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находится в зависимости как от материальных возможностей отдельных регионов и муниципальных образований, так и от произвольного, крайне неединообразного подхода к нормативному определению гарантий прав детей, проживающих на территориях разных субъектов Российской Федерации. В условиях общей ограниченности материальных возможностей регионов права вышеупомянутой категории детей существенно ущемляются¹.

В связи с изложенным предлагается рассмотреть вопрос о возвращении в Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" такой важнейшей правовой гарантии охраны детства, как установление на федеральном уровне и соблюдение государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни детей, а также установление единых норм питания и материального обеспечения детей-сирот и детей,

¹ По данным проверок исполнения данного закона органами прокуратуры.

оставшихся без попечения родителей, находящихся в сиротских учреждениях, независимо от того, в ведении каких органов эти учреждения находятся¹.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации после оглашения Послания Президента Федеральному Собранию на 2006 год настроились на синхронную правотворческую работу, поскольку во исполнение федеральных законов, принятых в соответствии с Посланием Федеральному Собранию на 2006 год, они должны были до 1 января 2007 года принять нормативные правовые акты, обеспечивающие меры материальной поддержки семьи, материнства и детства, предусмотренные федеральным законодательством. Результаты этой работы отражаются в докладах субъектов Российской Федерации о состоянии регионального законодательства².

Формирование нормативной правовой базы по реализации положений Послания Федеральному Собранию на 2006 год на федеральном уровне будет завершено принятием нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов во исполнение вышеназванных федеральных законов.

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

Неуклонное повышение гарантий на социальное обеспечение и обслуживание, а также на пенсионное обеспечение всегда было одним из приоритетов государственной политики. В посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на 2002—2006 годы были поставлены задачи по гарантированному росту уровня пенсионного обеспечения российских граждан, приближению уровня социального обеспечения и обслуживания к европейским и мировым стандартам, принятым в развитых странах³.

В 2006 году по вопросам социального обеспечения, помимо уже рассмотренных ранее федеральных законов, направленных на обеспечение семьи, материнства и детства, был принят ряд федеральных законов.

Федеральный закон от 9 мая 2006 года № 67-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы" предоставляет Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы право выбора между льготами в натуральном выражении и получением ежемесячной индексируемой денежной выплаты в размере 20 тыс. рублей, осуществляемой независимо от предоставления иных социальных ежемесячных выплат, установленных другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Федеральный закон от 12 июня 2006 года № 84-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности" расширяет перечень работников угольной промышленности, которым оказывается социальная поддержка, а также устанавливает дополнительную меру социальной поддержки работников угольной промышленности и членов их семей. Минимальный объем социальных гарантий будет установлен Правительством Российской Федерации.

¹ Предложение Генеральной прокуратуры Российской Федерации из материалов, направленных к докладу (письмо заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Е.Л. Забарчука от 12 декабря 2006 года № 22-1922).

² См. § 3 главы 2 части III настоящего доклада.

³ Материал Комитета Совета Федерации по социальной политике.

Федеральный закон от 19 декабря 2006 года № 243-ФЗ "О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год" предусматривает расходы на социальное обеспечение граждан Российской Федерации в 2007 году. Предполагаемые доходы фонда составят 258 806 047,5 тыс. рублей, расходы — 287 493 479,5 тыс. рублей, из них на обязательное социальное страхование будет израсходовано 199 603 929,6 тыс. рублей. Кроме того, в бюджете фонда предусмотрены расходы на дополнительную оплату амбулаторно-поликлинической помощи, оказываемой работающим гражданам, оплату медицинской помощи женщинам в период беременности и родов, выплату пособий по временной нетрудоспособности, страховые выплаты по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и другие. В 2007 году максимальный размер пособия по временной нетрудоспособности (за исключением пособия по временной нетрудоспособности в связи с несчастным случаем на производстве или профессиональным заболеванием) и максимальный размер пособия по беременности и родам за полный календарный месяц составят 16 125 рублей. Максимальный размер ежемесячной страховой выплаты по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве установлен в размере 36 000 рублей.

В сфере пенсионного обеспечения в 2006 году был принят ряд федеральных законов.

Федеральный закон от 3 июня 2006 года №77-ФЗ "О внесении изменений в статью 28 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" предусматривает дополнительные гарантии по соблюдению равенства конституционных прав мужчин и женщин на досрочное назначение трудовой пенсии по старости. В частности, на отцов (опекунов) инвалидов с детства, воспитавших их до достижения восьмилетнего возраста, распространяется право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, которое ранее предоставлялось только матерям. При этом предоставляется право выбора одному из родителей инвалидов с детства досрочного назначения трудовой пенсии по старости: по достижении возраста 55 и 50 лет и наличии страхового стажа не менее 20 и 15 лет (соответственно для мужчин и женщин).

Федеральный закон от 25 ноября 2006 года № 196-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" предоставляет право инвалидам, награжденным знаком "Жителю блокадного Ленинграда", на получение наряду с трудовой пенсией по старости дополнительной пенсии по инвалидности.

Федеральным законом от 7 декабря 2006 года № 228-ФЗ ратифицирован Протокол о внесении изменений в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Эстонской Республики о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения от 25 июня 1993 года. Необходимость подписания Протокола была вызвана отказом эстонской стороны ратифицировать Соглашение о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения. Протоколом, подписанным сторонами 5 ноября 2002 года, изменяется порядок исчисления пенсии, определения сроков назначения пенсии по новому месту жительства, порядок административно-технического сотрудничества сторон. В соответствии с его положениями размер пенсии для граждан, переселившихся из Российской Федерации в Эстонию и наоборот, будет определяться в соответствии с законодательством государства, на территории которого они проживают на законном основании. В случаях когда пенсия того же вида предусмотрена законодательством государства стороны по новому месту жительства, выплата пенсии по прежнему месту жительства будет прекращена с первого числа месяца, следующего за месяцем переселения. Если пенсия соответствующего вида не предусмотрена законодательством государства стороны по новому месту жительства пенсионера, выплата

пенсии продолжится стороной, с территории государства которой выехал пенсионер. Выплата пенсии будет производиться в национальной валюте по месту проживания пенсионера. Ратификация Протокола позволит гарантировать пенсионное обеспечение проживающих в Эстонской Республике граждан Российской Федерации.

Федеральным законом от 19 декабря 2006 года № 236-ФЗ "О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2007 год", вступившим в силу с 1 января 2007 года, были утверждены объемы пенсионных обязательств на 2007 год по доходам в сумме 1 845 094 млн. рублей, из них 1 725 289,6 млн. рублей в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий (в том числе 88 245,9 млн. рублей — средства федерального бюджета на покрытие дефицита бюджета фонда), и по расходам в сумме 1 727 799,9 млн. рублей, из них 1 718 871 млн. рублей в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий. Кроме расходов на пенсионное обеспечение, часть средств, предусмотренных статьей "Оказание социальной помощи", направляется на оказание адресной социальной помощи неработающим пенсионерам, газификацию их домовладений, а также на выплату материальной помощи к Дню Победы и другим праздничным датам. В ходе его рассмотрения в Совете Федерации члены Совета Федерации отметили, что задача, поставленная в Послании Президента Федеральному Собранию на 2006 год — повысить в 2007 году средний размер пенсии на 20 процентов, — не решена. Дефицит бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации и зависимость от дотаций из федерального бюджета повышаются.

В будущем году Совету Федерации предстоит провести парламентские слушания по проблеме дефицитности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, выработать предложения по усилению в пенсионной системе роли страховых принципов.

Работа по мониторингу пенсионного законодательства ведется Советом Федерации в тесном взаимодействии с органами конституционного партнерства и Счетной палатой Российской Федерации. При этом в сфере совершенствования системы социального обеспечения особое место занимают вопросы социального обеспечения военнослужащих. Президент Российской Федерации неизменно обращается к этим вопросам в своих посланиях Федеральному Собранию на 2002—2006 годы и конкретизирует меры, которые необходимо принять для повышения уровня социальной поддержки военнослужащих.

Анализ показывает, что в современных условиях, когда размер денежного довольствия военнослужащих повышается путем увеличения размера отдельных доплат, надбавок и вознаграждений, не учитываемых при расчете пенсии, законодательное установление порядка прямой индексации пенсий военных пенсионеров может значительно улучшить систему исчисления пенсий.

Трудовые пенсии граждан России индексируются в соответствии со статьей 17 Федерального закона от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" с периодичностью один раз в три месяца, один раз в полугодие или один раз в год в зависимости от роста цен.

Военные же пенсии повышаются одновременно с повышением (индексацией) денежного довольствия военнослужащих. В будущем работа Федерального Собрания будет ориентирована на пересмотр порядка индексации пенсий военным пенсионерам в направлении, обеспечивающем адекватное реагирование на инфляционные процессы в экономике.

В соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" с 1 января 2002 года

размеры пенсий по инвалидности указанным лицам и пенсий по случаю потери кормильца членам их семей были установлены в процентном отношении от размера базовой части трудовой пенсии по старости, установленного пунктом 1 статьи 14 Федерального закона от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" (по состоянию на 1 апреля 2006 года — 1035 рублей 9 копеек), а для отдельных категорий инвалидов предусмотрена выплата двух пенсий: пенсии по инвалидности и трудовой пенсии по старости. В то же время у инвалидов Великой Отечественной войны и инвалидов из числа военнослужащих, проходивших военную службу по контракту, размеры пенсий, выплачиваемых после 1 января 2002 года, оказались ниже пенсий по инвалидности, установленных Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации".

В ближайшей перспективе необходимо принять законодательные решения по устранению существующих диспропорций в части:

предоставления права на получение второй пенсии по случаю потери кормильца военным пенсионерам — родителям военнослужащих, проходивших военную службу по контракту, погибших (умерших) вследствие военной травмы, независимо от получения ими другой пенсии;

установления военным пенсионерам, которые после увольнения продолжают трудовую деятельность и уплачивают страховые взносы по обязательному пенсионному страхованию, права на выплату страховой и накопительной частей трудовой пенсии по старости одновременно с пенсией за выслугу лет (по инвалидности);

увеличения пенсии за выслугу лет участникам Великой Отечественной войны, инвалидам войны и другим пенсионерам на размер второй пенсии по инвалидности.

§ 4. Право на жилище

Основные задачи современной государственной жилищной политики были сформулированы еще в Послании Президента Федеральному Собранию на 2004 год, где подчеркивалось, что необходимо "сконцентрироваться на задачах, затрагивающих практически каждого гражданина, каждую российскую семью", среди которых на первом месте стоит "обеспечение граждан доступным жильем". При этом ипотека должна стать доступным способом решения жилищных проблем для людей со средними доходами. Эти положения сохранили актуальность в 2005 и 2006 годах. Более того, отнесение к приоритетным национальным проектам вопроса обеспечения граждан России доступным и комфортным жильем придало этому направлению государственной политики особую значимость¹.

По состоянию на начало 2006 года общий объем жилищного фонда России составил 2,949 млрд. кв. метров, а средняя обеспеченность жильем — 20,8 кв. метра на человека. При этом состояние жилищного фонда не отвечает потребностям населения, 30 процентов граждан страны оценивают его как "плохое" и "очень плохое". Хотя 20,8 кв. метра на человека — это достаточно высокий показатель, распределение жилищного фонда в региональном разрезе неравномерно. Велика региональная дифференциация обеспеченности жильем — от менее 15 кв. метров на человека в Читинской области до почти 26 кв. метров на человека в Республике Северная Осетия — Алания. В результате отдельные регионы испытывают дефицит жилых площадей, а в сельской местности дома пустуют.

¹ Материал Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению.

Существенна и неоднородность рынков жилья в региональном разрезе. Так, рынок Московского региона показывает наибольший разрыв между спросом на квартиры и их предложением.

Общие для органов власти ориентиры в сфере жилищной политики — обеспечение к 2007 году значительного роста объемов жилищного строительства, завершение формирования нормативной базы, необходимой для выпуска ипотечных ценных бумаг, значительное увеличение расходов федерального бюджета на поддержку молодых семей.

В 2005 году рабочая группа президиума Государственного совета начала работу по анализу существующей российской и западной практики в области развития рынка жилья. Полученные результаты легли в основу идеи приоритетного национального проекта в жилищной сфере.

На заседании президиума Государственного совета 19 апреля 2005 года был представлен доклад "О мерах по обеспечению граждан России доступным жильем". В этом докладе прозвучала идея о консолидации усилий по решению жилищного вопроса в рамках приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье — гражданам России".

21 октября 2005 года при Президенте Российской Федерации был создан Совет по реализации приоритетных национальных проектов, в состав которого вошли федеральные министры, Председатель Совета Федерации, Председатель Государственной Думы, депутаты, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, эксперты.

Все предложения рабочей группы по развитию жилищного строительства подкрепляются перечнями из 125 мероприятий и 94 нормативными правовыми документами. Под приоритетным национальным проектом понимается принципиально новая программная методика с применением прозрачной системы целевых индикаторов. Она включает в себя комплекс правовых, организационных и финансовых мер, принимаемых федеральным центром, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, бизнесом и гражданами с целью формирования рынка доступного жилья и развития жилищного и коммунального хозяйства страны.

Советом Федерации на протяжении 2006 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 и новых жилищных законов, а также с неизбежной пробельностью нового жилищного законодательства.

Учитывая особенности в области тарифообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее — ЖКХ) и 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 процента, а в ряде субъектов Российской Федерации — более 40 процентов. В нем было обращено внимание Правительства Российской Федерации на необходимость: увеличения объема средств Федерального фонда софинансирования социальных расходов, направляемых в виде субсидий на частичное возмещение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации; проведения

реструктуризации просроченной кредиторской задолженности с частичным погашением долгов предприятий жилищно-коммунального хозяйства; проведения мониторинга и проверки обоснованности установления цен на жилье и тарифов на коммунальные услуги; обеспечения реализации Федерального закона "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса"; разработки порядка установления социальной нормы потребления электроэнергии, а также порядка установления стоимости электроэнергии в пределах социальной нормы с учетом реальных доходов населения; установления федеральных стандартов предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг.

3 марта 2006 года Совет Федерации принял постановление о парламентском запросе Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову по вопросу государственного регулирования цен (тарифов) на жилищно-коммунальные услуги, в котором отмечалась обеспокоенность по поводу увеличения тарифов на услуги организаций коммунального комплекса, а также повышения размеров платы за жилое помещение и коммунальные услуги в связи с многочисленными обращениями граждан.

При Председателе Совета Федерации в соответствии с распоряжением Председателя Совета Федерации от 27 декабря 2005 года № 569рп-СФ образован Совет по вопросам жилищного строительства. Его деятельность позволяет осуществлять оперативный мониторинг федеральных нормативных правовых актов в жилищной сфере и готовить предложения по их совершенствованию.

Материалы, подготавливаемые Советом по вопросам жилищного строительства, направляются в комитеты и комиссии Совета Федерации, Государственную Думу, Правительство Российской Федерации, Администрацию Президента Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

26 мая 2006 года в Совете Федерации была создана Временная комиссия Совета Федерации по законодательному обеспечению реформирования жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации с целью обеспечения деятельности по подготовке законодательных актов, направленных на реформирование и модернизацию жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации.

Мониторинг жилищного законодательства позволил выявить ряд сложностей и потенциальных проблем.

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 России.

Как отмечалось в докладе Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации"¹, 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, с 1 марта 2005 года общественные отношения в жилищной сфере выстраиваются на принципиально новой законодательной основе.

Новый Жилищный кодекс определяет в качестве принципа государственной политики минимизацию участия государства в решении жилищных проблем граждан Российской Федерации. При этом подходе финансовые ресурсы государства будут в основном предоставляться социально незащищенным слоям населения.

¹ См. доклад Совета Федерации 2004 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации". М., 2005.

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, актуальным является вопрос проработки механизмов повышения эффективности процедур принятия решений коллективными собственниками.

Кроме того, возникли коллизии по вопросам прав собственности в коммунальных квартирах. В Жилищном кодексе нет определения понятия "коммунальная квартира" (квартира коммунального заселения, квартира совместного заселения). Во многом из-за этого пробела возникают сложности в определении порядка пользования и распоряжения комнатами и объектами общей собственности в этих квартирах.

Еще одна проблема вызвана тем, что Жилищный кодекс признает допустимость наличия в квартире "родственников", но делает это формально-юридически. При этом в нем не уточнены определения лиц, входящих в понятие "члены семьи", что, в свою очередь, не позволяет выработать практику признания и определения их взаимных прав и обязанностей. Отдельной проблемой остается не разрешенный до настоящего времени вопрос о правах бывших членов семьи на жилое помещение.

Проблемы, связанные с неполнотой осуществленного законодательного регулирования, также порождают ряд трудностей на практике.

Так, Жилищный кодекс нечетко указал основные этапы оформления права собственности на жилое помещение.

В Жилищном кодексе не раскрыто понятие "малоимущий", которое является юридически значимым, поскольку связано с правом на получение "льготного", социального жилья. В рамках разграничения предметов ведения в сфере жилищной политики предполагалось, что это определение должно быть разъяснено на уровне законодательства субъектов Российской Федерации, однако высока вероятность существенных различий между регионами в этом вопросе, что вызывает сомнения в соблюдении принципов равенства граждан вне зависимости от места их проживания.

Вопросы социальной защищенности граждан, которые традиционно являются наиболее острыми, требуют постоянного внимания. 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. Причем в 2006 году уже появились первые судебные решения о выселении неплательщиков. Безусловно, к этому нужно относиться очень внимательно и взвешенно.

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 создал правовые условия для обеспечения притока отечественных и зарубежных инвестиций в российскую экономику, 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 процента 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 пер-

вого взноса при получении жилищного ипотечного кредита в размере 40 процентов от средней стоимости стандартного жилья. 10 процентов из этой суммы будет выделяться за счет федерального бюджета при условии софинансирования оставшихся 30 процентов за счет средств региональных или местных бюджетов.

В бюджете на 2006 год на государственную поддержку молодых семей было предусмотрено 2,1 млрд. рублей, в бюджете 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.

По наиболее острым вопросам, выявленным в ходе применения жилищного законодательства, в 2006 году были приняты Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 250-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации" и Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 251-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и статью 18 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации", уточняющие основания для признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, правомочия собственников помещений в многоквартирном доме и другие вопросы.

Необходимо подчеркнуть, что ряд положений законов, направленных на формирование рынка доступного жилья и принятых начиная с 2004 года, вступил 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".

Также согласно Федеральному закону от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ (в редакции Федерального закона от 30 июля 2006 года № 93-ФЗ) с 1 марта 2010 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 2007 году мониторинга правоприменительной практики и общей ситуации в жилищно-коммунальной сфере.

Темпы жилищного строительства не соответствуют величине существующего спроса. В результате цены на жилье растут, хотя за последние три года наращивание объемов жилищного строительства происходило ежегодно.

Целью приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье — гражданам России" является формирование рынка доступного жилья и обеспечение комфортных условий проживания гражданам России. Приоритетный национальный проект составили мероприятия по увеличению объемов и снижению стоимости строительства, повышению доступности жилья, покупательной способности населения и качества жилищных и коммунальных услуг.

Юридической базой приоритетного национального проекта стали ранее принятые нормативные правовые акты, включая новые Жилищный, Градостроительный кодексы и так называемый "жилищный пакет". В их развитие рабочей группой был подготовлен перечень нормативных правовых актов, которые необходимо было дополнительно разработать и принять на федеральном, региональном и местном уровнях.

Было принято решение основным инструментом реализации приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье — гражданам России" сделать Федеральную целевую программу "Жилище" (далее — Программа).

Программа была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 года № 675 "О федеральной целевой программе "Жилище" на 2002—2010 годы" (в нее уже восемь раз вносились изменения: 14 февраля 2002 года, 26 июля 2004 года, 24 октября, 30, 31 декабря 2005 года, 11 августа, 11, 19 сентября

2006 года), но именно редакция от 31 декабря 2005 года стала базой для реализации приоритетного национального проекта в жилищной сфере.

Основной целью Программы является комплексное решение проблемы перехода к устойчивому функционированию и развитию жилищной сферы, обеспечивающее доступность жилья для граждан, безопасные и комфортные условия проживания в нем.

По каждому из программных направлений предусмотрены конкретные меры, на их реализации и должны быть сконцентрированы основные финансовые и организационные усилия. Эти меры в основном реализуются в рамках соответствующих подпрограмм, входящих в состав Программы. В состав ФЦП "Жилище" входят следующие подпрограммы по исполнению конкретных государственных обязательств: "Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства"; "Модернизация объектов коммунальной инфраструктуры"; "Обеспечение жильем молодых семей"; "Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством".

Реализация Программы способствует созданию возможностей приобретения населением жилья за счет собственных средств с компенсацией только части стоимости квартиры за счет средств бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Финансирование же непосредственно строительства служебного и социального жилья осуществляется за счет федерального бюджета преимущественно по линии федеральных министерств, агентств, служб в основном для ведомственных нужд, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

В вопросы местного значения поселения и вопросы местного значения городского округа в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" включены вопросы обеспечения малоимущих граждан, проживающих на территории соответствующего муниципального образования и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, а также вопросы организации строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создания условий для жилищного строительства. Однако общая доля государственных и муниципальных средств, направляемых на строительство жилья, незначительна.

Обеспечение государственной поддержки системы рефинансирования ипотечных кредитов осуществляется в соответствии с Концепцией развития унифицированной системы рефинансирования ипотечных жилищных кредитов в России, одобренной на заседании Правительства Российской Федерации 30 июня 2005 года.

На протяжении всего периода реализации приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье — гражданам России" осуществляются совершенствование и развитие нормативно-правовой базы с учетом мониторинга реализации проекта в субъектах Российской Федерации, внедрение организационных, финансовых и экономических механизмов реализации программных мероприятий.

Среди мероприятий приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье — гражданам России" следует также отметить предстоящую работу по информированию населения об условиях участия в его мероприятиях. Как показывает практика, граждане зачастую не осведомлены или плохо осведомлены о возможностях и условиях получения субсидий на жилье. Поэтому предполагается, что информация об этой программе будет освещаться через печатные и электронные средства

массовой информации, а также путем проведения выставок, конференций и семинаров.

Работа над проблемами жилищного строительства является приоритетной. В частности, Комитетом Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению 9 ноября 2006 года было организовано и проведено заседание "круглого стола" на тему "О законодательном обеспечении жилищного строительства в Российской Федерации".

В 2006 году был принят ряд важных для реализации приоритетного национального проекта в жилищной сфере законов, Совет Федерации при этом активно взаимодействовал с другими органами власти, участниками рынка, объединениями граждан, привлекал независимых экспертов для выработки редакции соответствующего закона, максимально учитывающей интересы всех сторон и защищающей право граждан на жилище.

Комитетом Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению проводились подготовка и согласование поправок к Федеральному закону от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации". В результате консолидированной работы Федеральным законом от 18 июля 2006 года № 111-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" были конкретизированы случаи привлечения средств граждан в сферу жилищного строительства, обозначены четыре возможных варианта оформления отношений при привлечении средств граждан в строительство: договор долевого участия, жилищно-строительный кооператив, жилищный накопительный кооператив и облигации — жилищные сертификаты. Введен запрет на передачу прав на жилье путем уступки права требования по договорам, заключенным юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями. Уточнен порядок информирования участника долевого строительства о завершении строительства (создании) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости застройщиком. Ограничены случаи, в которых участник долевого строительства вправе в одностороннем порядке отказаться от исполнения договора. Застройщику предоставлено право расторжения договора в одностороннем (внесудебном) порядке в случае существенной просрочки дольщиком сроков внесения платежей по договору, а также право не опубликовывать в средствах массовой информации и не размещать в информационно-телекоммуникационных сетях проектную декларацию, если привлечение средств дольщиков осуществляется без рекламы. Отменена солидарная ответственность банка и застройщика. Установлено ограничение на объем привлекаемых застройщиком средств от банков и дольщиков. Уточнены объем и содержание информации о своей деятельности, которую застройщик обязан представлять. Сокращен срок государственной регистрации договоров об участии в долевом строительстве. Установлен новый субъект контроля в сфере жилищного строительства — орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Изменения, касающиеся передачи контрольных функций на уровень субъекта Российской Федерации, вступают в силу с 1 января 2007 года.

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, финансового оздоровления жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации;

выработка мер по своевременному и полному обеспечению жильем граждан и модернизации объектов жилищно-коммунального хозяйства в субъектах Российской Федерации;

совершенствование ценообразования в сфере естественных монополий и социальной поддержки граждан по оплате жилья и коммунальных услуг.

Важной вехой в развитии российского рынка жилья в целом и в реализации приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье — гражданам России" стало принятие Федерального закона от 27 июля 2006 года № 141-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об ипотечных ценных бумагах" (далее — Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 141-ФЗ). Его разработка осуществлялась в соответствии с пунктом 23 Плана действий Правительства Российской Федерации по реализации в 2006 году положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы), утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 38-р, и пунктом 13 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2006 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2005 года № 2330-р.

Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 141-ФЗ направлен на совершенствование порядка выпуска ипотечных ценных бумаг, уточнение порядка определения размера ипотечного покрытия и требований к ипотечному покрытию. Им предусматривается возможность включения в ипотечное покрытие требования о возврате основной суммы долга по кредитным договорам и договорам займа отдельно от требования по уплате процентов по этим же договорам.

Исключается обязанность страхования заемщиком — физическим лицом жизни и здоровья. Эмитенту ипотечных ценных бумаг предоставляется право заменить требование, обеспеченное залогом недвижимого имущества, в отношении которого отсутствует страхование, а также возможность использовать входящие в состав ипотечного покрытия денежные средства для исполнения обязательств перед владельцами ипотечных ценных бумаг.

Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 141-ФЗ предусматривается возможность эмиссии двух и более выпусков ипотечных облигаций на основе одного ипотечного покрытия, а также право эмитента досрочно погасить облигации с ипотечным покрытием в случаях, предусмотренных решением о выпуске указанных облигаций.

Совершенствование законодательства об ипотечных бумагах предоставляет участникам рынка возможность выпускать и приобретать ипотечные ценные бумаги разной степени надежности и доходности, а также создает более благоприятный режим для рефинансирования ипотечных кредитов (займов).

Развитие рынка ипотечных бумаг, в свою очередь, повысит доступность ипотечных кредитов (займов) для граждан.

Однако, как показывает мониторинг правоприменительной практики, проводимый Комитетом Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению, в законодательном поле Российской Федерации существует ряд узких мест, которые если и не помешают реализации этого приоритетного национального проекта, то существенно затруднят его эффективную реализацию.

Приоритетный национальный проект в жилищной сфере имеет три основных направления: стимулирование предложения жилья, создание платежеспособного спроса на жилье и социальную поддержку категорий граждан с низкими доходами.

Следует подчеркнуть, что часть национального проекта, которая связана с развитием предложения на рынке жилья, основана на двух подпрограммах Федеральной целевой программы "Жилище" и является наиболее трудной для реализации. В частности, по подпрограмме "Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой" не выбраны гарантии, которые предусматриваются в размере 12,5 млрд. рублей, и не выбраны средства субсидий на оплату процентных платежей, части процентных платежей по привлеченным кредитам в целях развития коммунальной инфраструктуры.

Механизмы, которые применяются для реализации приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье — гражданам России", именно по финансированию жилищного строительства не срабатывают. Следует отметить, что изначально для реализации проекта была предложена схема, отработанная в свое время Госстроем России, сводящаяся к привлечению кредитных ресурсов с внешнего финансового рынка. Однако в условиях работы на внутреннем финансовом рынке эти механизмы не сработали.

Проблемным для развития жилищного строительства является земельный вопрос. Подходы к этому вопросу в новой редакции Градостроительного кодекса Российской Федерации изменены. С 2010 года без наличия документов территориального планирования в полном объеме в том виде, как они прописаны в Градостроительном кодексе, будет невозможно предоставление земельных участков для жилищного строительства.

Вместе с тем недостатки использования земель в гражданском обороте уже осознаются, и в настоящее время обсуждается вопрос о том, чтобы дать возможность муниципалитетам и субъектам Российской Федерации в качестве обеспечения по кредитам использовать имеющиеся у них земельные участки. Как известно, действующее законодательство не допускает возможности использования земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в качестве залога. Это существенно ограничивает возможности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по привлечению средств в жилищное строительство, поскольку залог земельных участков является наиболее ликвидным видом обеспечения.

Однако на сегодняшний день на практике применяются иные схемы использования земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для привлечения финансирования.

Такие проекты успешно реализуются в Иркутске, Кемерове, Омске и других городах. При этом "на выходе" стоимость квадратного метра жилья, квартиры со всеми удобствами, с отделкой не превышает 16 тыс. рублей.

В целом все эти схемы свидетельствуют о конструктивном сотрудничестве власти и бизнеса. Одна из них заключается в создании застройщиком самостоятельной инженерной инфраструктуры с последующим выкупом освоенной земли у муниципалитета и компенсацией затрат после реализации готового жилья. Другая схема заключается в привлечении кредитных средств непосредственно муниципалитетами, нанимающими застройщиков, которые и занимаются освоением земли и собственно строительством жилья.

Однако, несомненно, внесение изменения в статью 63 Федерального закона от 16 июля 1998 года №102-ФЗ "Об ипотеке (залоге недвижимости)", позволяющее муниципальным образованиям передавать в залог земельные участки, которые будут отдаваться инвесторам для освоения инженерной инфраструктуры с целью последующего жилищного строительства, способно существенно повысить возможности строительства доступного жилья.

Разумеется, такое решение потребует дополнительных изменений законодательства, связанных как с Федеральным законом от 16 июля 1998 года №102-ФЗ "Об ипоте-

ке (залоге недвижимости)", так и с иными законодательными актами, в том числе и с Земельным кодексом Российской Федерации от 25 октября 2001 года №136-ФЗ, в том плане, что межевание земельных участков (а межевание, как правило, предусматривает разделение земельных участков на более мелкие) не прекращает залог земельных участков, которые предоставлялись или выступали в качестве обеспечения при освоении земельного участка. На сегодняшний день, если земельный участок делится, то есть прекращает существовать тот объект, который предоставлялся в качестве обеспечения, то на два или три новых образующихся объекта ипотека уже не распространяется. Это является большой проблемой, которая отталкивает инвесторов от вложения денежных средств.

В 2006 году прослеживается тенденция роста объемов индивидуального жилищного строительства. При этом возникает вопрос выдачи гражданам, которые осуществляют индивидуальное жилищное строительство, ипотечных жилищных кредитов для решения своей жилищной проблемы. Дать возможность агентствам по ипотечному жилищному кредитованию реализовывать планы по ипотечному кредитованию для индивидуального жилищного строительства — это важная задача в рамках приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье — гражданам России".

Следует рассматривать проблему жилищного финансирования комплексно — от инвестиций в отрасли стройиндустрии до механизмов реализации жилья. Для этого необходимо: дальнейшее упрощение согласительных процедур, в результате которых оформляется разрешение на строительство; совершенствование законодательства об участии в долевом строительстве, в том числе в целях освобождения договоров об участии в долевом строительстве от обложения НДС; внедрение механизмов страхования ответственности застройщиков в качестве одной из альтернатив снижения рисков для физических лиц, вкладывающих деньги в строительство; совершенствование нормативно-правового обеспечения рынка ипотечных ценных бумаг; распространение лучшей практики функционирования саморегулируемых организаций на сферу строительства жилья; совершенствование механизмов кредитования.

Одновременно с развитием банковского ипотечного кредитования необходимо развивать небанковские формы ипотечного кредитования, то есть приобретение жилья без его полной оплаты с использованием заемных кредитных средств: кредитование под залог жилья, долевое участие в строительстве жилья, купля-продажа с рассрочкой платежа, потребительское кредитование, жилищно-накопительные и жилищно-строительные кооперативы. Эти схемы не исключают друг друга, так как каждая из них имеет свою нишу, свои особенности, свои преимущества. Такой подход был зафиксирован в концепции развития жилищного ипотечного кредитования.

На российском рынке жилья есть серьезная проблема, которую необходимо решать в рамках приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье — гражданам России", — это усилившийся рост цен, который вызван несколькими факторами: дефицитом строительных площадок, ростом цен на стройматериалы и организационными издержками.

Успешная реализация приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье — гражданам России" к 2010 году позволит обеспечить:

улучшение жилищных условий населения;

повышение доступности приобретения жилья. При этом средняя стоимость стандартной квартиры размером 54 кв. метра будет равна среднему совокупному денежному доходу семьи из трех человек за 3 года;

увеличение объемов предоставления ипотечных жилищных кредитов и займов до 415 млрд. рублей в год;

возможность приобретения жилья, в том числе с помощью собственных средств, ипотечных кредитов и займов, для 30 процентов семей;

сокращение среднего времени ожидания предоставления жилых помещений социального использования с 15—20 лет до 5—7 лет;

рост годового объема ввода жилья до 80 млн. кв. метров общей площади;

улучшение жилищных условий за счет средств федерального бюджета в 2006—2010 годах для более 132,3 тысячи семей граждан, относящихся к категориям, установленным федеральным законодательством;

адресность поддержки населения, связанной с оплатой жилого помещения и коммунальных услуг;

повышение качества коммунальных услуг, безопасности и комфортности проживания (снижение уровня износа основных фондов коммунального хозяйства с 60 до 50 процентов);

совершенствование нормативно-правовой базы, связанной с формированием рынка доступного жилья для населения;

создание условий для улучшения демографической ситуации в стране, реализации эффективной миграционной политики, снижения социальной напряженности в обществе, а также устойчивого и самостоятельного развития всех муниципальных образований.

Только слаженная работа законодательной и исполнительной ветвей власти будет способствовать успешной реализации приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье — гражданам России" и оперативному совершенствованию нормативно-правовой базы в целях обеспечения соответствующих потребностей граждан Российской Федерации.

§ 5. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь, укрепление здоровья, занятия физической культурой и спортом, экологическое и санитарно-эпидемиологическое благополучие

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь, укрепление здоровья стало реализовываться на качественно новом уровне после провозглашения Президентом Российской Федерации наряду с другими приоритетного национального проекта "Здоровье" (далее — Проект). Реализация Проекта осуществляется в соответствии с такими программными документами, как План реализации мероприятий национального проекта "Здоровье", утвержденный решением расширенного заседания коллегии Минздравсоцразвития России от 14 октября 2005 года и Сетевым графиком мероприятий по реализации приоритетного национального проекта "Здоровье" от 16 января 2006 года, утвержденного Министром здравоохранения и социального развития Российской Федерации М.Ю. Зурабовым¹.

Осуществление Проекта координируется Советом при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов, решениями президиума Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов, Межведомственной рабочей группой по приоритетному национальному проекту "Здоровье" при Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов, утвержденной распоряжением Президента Российской Федерации от 24 января 2006 года № 24-рп "О межведомственных рабочих группах при Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов".

В субъектах Российской Федерации деятельность по реализации Проекта организуется в соответствии с Типовым планом реализации мероприятий приоритетного национального проекта "Здоровье" в субъекте Российской Федерации (далее — План),

¹ Материал Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии.

разработанным в соответствии с пунктом 7 раздела 4 протокола заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации от 21 декабря 2005 года № 2.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 10 февраля 2006 года № 194-Пр Минздравсоцразвития России согласованы планы реализации мероприятий приоритетного национального проекта в сфере здравоохранения субъектов Российской Федерации, включающие индивидуальные параметры реализации приоритетного национального проекта "Здоровье" в субъектах Российской Федерации.

Комитет Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии обеспечивает решение вопросов законодательного обеспечения приоритетного национального проекта "Здоровье".

Проект был учтен в программных документах Правительства Российской Федерации, в частности в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 38-р.

Потребности в финансировании мероприятий Проекта учитывались в бюджетном законодательстве. Это Федеральный закон от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ "О федеральном бюджете на 2007 год", Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 243-ФЗ "О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2007 год", Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 136-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2006 год", Федеральный закон от 1 декабря 2006 года № 197-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2006 год", Федеральный закон от 18 февраля 2006 года № 27-ФЗ "О внесении изменений в статьи 7 и 9 Федерального закона "О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2006 год", Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 249-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2006 год".

В течение 2006 года осуществлялось нормативное обеспечение реализации Проекта: были приняты Федеральный закон от 2 февраля 2006 года № 23-ФЗ "О внесении изменения в статью 52 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан", Федеральный закон от 30 июня 2006 года № 91-ФЗ "О внесении изменения в статью 9 Федерального закона "Об иммунопрофилактике инфекционных болезней".

Были приняты постановления Правительства Российской Федерации:

от 20 марта 2006 года № 139 "О строительстве федеральных центров высоких медицинских технологий";

от 20 марта 2006 года № 140 "О передаче в 2006 году в собственность муниципальных образований диагностических средств и антиретровирусных препаратов в целях профилактики, выявления и лечения лиц, инфицированных вирусами иммунодефицита человека и гепатитов В и С, оборудования и расходных материалов для неонатального скрининга в учреждениях государственной и муниципальной систем здравоохранения";

от 20 марта 2006 года № 141 "О передаче в собственность муниципальных образований диагностического оборудования для организации первичной медико-санитарной помощи в муниципальных амбулаторно-поликлинических учреждениях, машин скорой медицинской помощи, реанимобилей, для учреждений скорой медицинской помощи и санитарной авиации";

от 9 июня 2006 года № 356 "О порядке предоставления в 2006 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на денежные

выплаты медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи".

Были изданы приказы Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации:

от 14 апреля 2006 года № 290 "О порядке и условиях осуществления дополнительной диспансеризации работающих граждан и оказания им первичной медико-санитарной помощи";

от 22 марта 2006 года № 184 "О Плана мероприятий Минздравсоцразвития России по выполнению Плана действий Правительства Российской Федерации на 2006 год по реализации основных положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы)";

от 22 марта 2006 года № 187 "О системе управления приоритетным национальным проектом в сфере здравоохранения" и другие нормативные акты.

В рамках планов реализации Проекта в 2006 году по направлению "Развитие первичной медицинской помощи" проведен анализ кадрового потенциала лечебно-профилактических учреждений первичного звена здравоохранения с целью определения потребности в дополнительном профессиональном образовании (повышении квалификации) участковых терапевтов, участковых педиатров, врачей общей практики; повысили свою квалификацию 14 394 врача, в том числе 6818 участковых терапевтов, 5586 участковых педиатров и 1990 врачей общей практики.

В целях повышения престижа работы в первичном звене здравоохранения и обеспечения устойчивого притока молодых специалистов врачам общей (семейной) практики, участковым врачам-терапевтам, участковым врачам-педиатрам, медицинским сестрам участковых врачей-терапевтов, медицинским сестрам врачей общей (семейной) практики обеспечено запланированное повышение заработной платы, а также существенное улучшение условий труда за счет оснащения учреждений первичной медико-санитарной помощи современным оборудованием и диагностической аппаратурой. По уточненным на уровне субъектов Российской Федерации данным, численность медицинских работников первичного звена здравоохранения, работающих в ведомственных организациях здравоохранения, в 2006 году составила 2478 человек, в том числе врачей — 1171, медицинских сестер — 1307. Для финансового обеспечения указанных расходов в составе бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования был сформирован фонд компенсаций в размере 12,8 млрд. рублей.

В рамках Проекта было осуществлено повышение заработной платы медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи. На эти цели были предусмотрены дополнительные ассигнования из федерального бюджета на 2006 год в сумме 4659 млн. рублей.

Денежные выплаты медицинским работникам фельдшерско-акушерских пунктов и скорой медицинской помощи производились с августа 2006 года и составили ежемесячную прибавку к заработной плате медицинским сестрам до 5 тыс. рублей, фельдшерам и медицинским сестрам скорой медицинской помощи — до 6,5 тыс. рублей.

В соответствии с планом-графиком в субъектах Российской Федерации осуществлялось централизованное оснащение амбулаторно-поликлинических учреждений диагностическим оборудованием и автомобилями скорой медицинской помощи. За 2006 год было поставлено 1872, установлено 807 и введено в эксплуатацию 662 единицы диагностического оборудования на общую сумму 14,3 млрд. рублей. Закуплено 33 тысячи автомобилей скорой медицинской помощи.

В целях реализации мероприятий по направлению Проекта "Профилактика ВИЧ-инфекции, гепатитов В и С, выявление и лечение ВИЧ" в 2005—2006 годах орга-

низованы поставки антиретровирусных препаратов, тест-систем для диагностики ВИЧ-инфекции, гепатитов В и С; подготовлены нормативно-распорядительные документы; разработано руководство по профилактике передачи ВИЧ от матери к ребенку и планированию семьи у ВИЧ-инфицированных женщин; реализовывались плановые мероприятия по профилактике ВИЧ-инфекции.

В целях иммунизации населения в рамках Национального календаря прививок в течение 2006 года проведена дополнительная иммунизация в Российской Федерации: против вирусного гепатита В — 10 миллионов ранее не привитых детей в возрасте от 1 года до 17 лет;

против краснухи — 5 миллионов детей в возрасте 5—7 лет, а также в возрасте от 14 до 17 лет, не болевших и не привитых ранее против краснухи;

против полиомиелита инактивированной вакциной — 150 тысяч детей раннего возраста;

против гриппа — 22 миллиона человек (это дети, посещающие дошкольные учреждения, учащиеся 1—4 классов, медицинские работники, работники образовательных учреждений и взрослые старше 60 лет).

В 2006 году в Российской Федерации впервые начато дополнительно к обследованию, проводимому на фенилкетонурию и врожденный гипотиреоз, массовое обследование новорожденных детей на адреногенитальный синдром, галактоземию и муковисцидоз. На эти цели в 2006 году были предусмотрены средства федерального бюджета в объеме 400 млн. рублей.

Для организации массового обследования новорожденных детей проведен анализ материально-технического состояния и кадрового обеспечения медико-генетической службы субъектов Российской Федерации, по результатам которого подготовлен план закупки лабораторного оборудования и наборов тест-систем для расширенного неонатального скрининга.

Поставлено 29 высокоавтоматизированных лабораторий для неонатального скрининга и 36 комплектов специальных устройств для дооснащения уже имеющихся лабораторий, обеспечивающих оптимизацию процесса исследования образцов крови.

В 2006 году проведена дополнительная диспансеризация 4 миллионов граждан в возрасте 35—55 лет, работающих в государственных и муниципальных учреждениях сферы образования, здравоохранения, социальной защиты, культуры, физической культуры и спорта и в научно-исследовательских учреждениях. На эти цели было выделено 2 млрд. рублей.

В 2006 году оказано около 15 миллионов медицинских услуг работающим гражданам, проведено около 3,5 миллиона дополнительных медицинских осмотров лиц, работающих на вредных производствах и (или) на производствах с опасными условиями труда, на общую сумму 1,9 млрд. рублей.

В целях организации медицинской помощи женщинам в период беременности и (или) родов изданы ведомственные нормативные акты, подготовлены стандарты оказания медицинской помощи женщинам и детям. Общий объем средств программы родового сертификата в 2006 году составил 10,5 млрд. рублей.

Реализация Проекта приносит конкретные результаты. По данным Росстата, показатель младенческой смертности в Российской Федерации за 2006 год снизился на 3,6 процента по сравнению с показателем за 2005 год. В Белгородской, Челябинской, Воронежской, Пермской, Тверской, Ульяновской, Иркутской областях отмечено снижение смертности детей в первые 7 дней после рождения в среднем на 19 процентов.

В условиях сложившейся демографической ситуации программа родового сертификата позволяет создать предпосылки для сохранения здоровья женщины-матери и обеспечения рождения здорового ребенка.

По направлению "Обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью" в 2006 году на оказание такой помощи было выделено в целом 9,9 млрд. рублей (в том числе в рамках приоритетного национального проекта "Здоровье" — 4,1 млрд. рублей), высокотехнологичная медицинская помощь была оказана 128 тысячам больных, что в 2 раза больше, чем в 2005 году.

В рамках реализации мероприятий Проекта в 2006 году были разработаны стандарты оказания высокотехнологичной медицинской помощи; рассчитаны нормативы финансовых затрат, включающие заработную плату с начислениями и затраты на медикаменты с учетом дорогостоящих расходных материалов; разработан механизм перевода федеральных специализированных медицинских учреждений на работу по государственному заданию; изучена потребность населения Российской Федерации в указанных видах медицинской помощи и определен их объем на 2007 год.

В соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ "О федеральном бюджете на 2006 год" и постановлением Правительства Российской Федерации от 20 марта 2006 года № 139 "О строительстве федеральных центров высоких медицинских технологий" для финансирования мероприятий по строительству 15 федеральных центров высоких медицинских технологий в 2006—2007 годах выделены средства федерального бюджета в объеме 32 млрд. рублей. В 2007 году запланированы расходы в объеме 19,4 млрд. рублей на закладку 7 центров и введение в эксплуатацию 7 центров из числа заложенных в 2006 году (в городах Астрахань, Краснодар, Красноярск, Пенза, Тюмень, Хабаровск, Чебоксары).

Предварительные итоги реализации приоритетного национального проекта "Здоровье" демонстрируют правильность направления курса, определенного Президентом страны в сфере отечественного здравоохранения.

Вместе с тем в 2007 году предстоит решить проблемы, которые не позволяют повысить эффективность реализации государственной политики в сфере здравоохранения. В частности, предстоит устранить неопределенность и несбалансированность государственных гарантий медицинской помощи населению; усовершенствовать действующую систему обязательного медицинского страхования с учетом необходимости повышения ее управляемости; повысить исполнительность органов власти субъектов Российской Федерации в части выполнения обязательств по уплате взносов за неработающее население; создать стимулы, побуждающие страховые медицинские организации и медицинские организации к повышению эффективности использования финансовых средств; повысить хозяйственную самостоятельность бюджетных учреждений здравоохранения.

Российское здравоохранение по истечении года, прошедшего после провозглашения приоритетного национального проекта "Здоровье", сделало существенный шаг вперед.

В 2007 году законодательная и нормотворческая деятельность в сфере здравоохранения будет осуществляться на плановой основе с учетом распоряжения Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2006 года № 1688-р, которым утвержден план подготовки актов по реализации приоритетных национальных проектов в 2007 году.

Неотрывно связанной с обеспечением здоровья нации является государственная политика в сфере физической культуры и спорта. Право на занятия физической куль-

турой и спортом наряду с защитой здоровья гарантировано статьей 41 Конституции Российской Федерации¹.

В ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации неоднократно отмечалась необходимость выработки эффективной политики государства по формированию здоровой нации, способной обеспечить сохранение суверенитета России и дальнейшее развитие государства и общества. В этом контексте эффективная государственная политика в сфере физической культуры является оптимальным механизмом сбережения нации.

Однако до настоящего времени отношения в области физической культуры и спорта регулируются Федеральным законом 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) и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами. Анализ достаточно длительной практики применения законодательства в области физической культуры и спорта показывает, что Федеральный закон от 29 апреля 1999 года № 80-ФЗ имеет внутренние противоречия, отдельные его нормы носят декларативный характер, вследствие чего не удается проводить эффективную государственную политику в области физической культуры и спорта.

Кроме того, в результате проводимых в Российской Федерации реформ вследствие значительного изменения бюджетного, налогового законодательства, законодательства о разграничении полномочий были существенно изменены механизмы реализации государственной политики в сфере физической культуры и спорта, и Федеральный закон от 29 апреля 1999 года № 80-ФЗ перестал отвечать современным реалиям.

Вопросы развития физической культуры и спорта в стране и кардинального повышения эффективности спорта в решении социально-экономических, демографических, оздоровительных и воспитательных задач, стоящих перед обществом, были рассмотрены 31 мая 2006 года на заседании Совета по физической культуре и спорту при Президенте Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 января 2006 года № 7 утверждена Федеральная целевая программа "Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006—2015 годы", которая призвана решить вопросы укрепления материально-технической базы физической культуры и спорта в условиях реформирования бюджетного процесса, предусматривающего переход преимущественно к программно-целевым методам планирования.

В развитие принятых решений в 2006 году были скорректированы отдельные положения Федерального закона от 29 апреля 1999 года № 80-ФЗ.

Федеральным законом от 12 июля 2006 года № 108-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" введено понятие "спортивный паспорт" с целью унификации и совершенствования системы учета спортсменов Российской Федерации и улучшения системы мониторинга состояния их здоровья. Наличие спортивного паспорта стало обязательным условием при переходе спортсменов из одной российской физкультурно-спортивной организации в другую и условием допуска к участию во всероссийских соревнованиях.

Федеральным законом от 25 октября 2006 года № 171-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" уточнено понятие "Единая всероссийская спортивная классификация", установлен перечень спортивных званий, спортивных разрядов и квалификационных категорий спортивных судей в Российской Федерации, утвержден порядок присвоения почетных спортивных званий.

¹ Материал Комиссии Совета Федерации по делам молодежи и спорту.

Федеральным законом от 16 октября 2006 года № 160-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О рекламе" предусматривается исключение из Федерального закона от 29 апреля 1999 года № 80-ФЗ нормы, устанавливающей запрет рекламы алкогольных напитков и табачных изделий во время трансляции по каналам теле- и радиовещания спортивных программ, во избежание ее дублирования с аналогичной нормой Федерального закона от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ "О рекламе".

Сфера физической культуры и спорта как составная часть государственной политики, обеспечивающей укрепление здоровья и повышение уровня культуры нации, носит комплексный межведомственный характер. Поэтому существенное влияние на состояние реализации государственной политики в области физической культуры и спорта оказывают положения других федеральных законов.

Так, Федеральным законом от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" были расширены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области физической культуры и спорта, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, что позволило сохранить органы управления физической культурой и спортом на всех уровнях государственной власти, а также местного самоуправления.

Однако, поскольку большая часть полномочий органов местного самоуправления, установленных Федеральным законом от 29 апреля 1999 года № 80-ФЗ и Федеральным законом от 28 июня 1995 года № 98-ФЗ "О государственной поддержке молодежных, детских, общественных объединений", имеют факультативный характер и материально не обеспечены, в 2007 году предполагается продолжить работу по закреплению минимальных расходных обязательств органов местного самоуправления по вопросам местного значения, предусмотренным статьями 14, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Следующим шагом в развитии государственной политики в сфере физической культуры и спорта планируется комплексное законодательное обеспечение профессионального спорта в Российской Федерации, для чего в 2007 году планируется принятие в качестве законов ряда законопроектов.

Так, в проекте федерального закона № 337925-4 "О внесении изменений в Федеральный закон "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" предлагается уточнить статус профессионального спорта, правовые формы оформления взаимоотношений с профессиональными спортсменами.

Проектом федерального закона № 214095-4 "О внесении изменений в статьи 24 и 25 Федерального закона "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" предусматривается уточнение правового обеспечения деятельности спортсменов-профессионалов.

В разработанном Комиссией Совета Федерации по делам молодежи и спорту проекте 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" предусматриваются дополнительные гарантии социальной защиты и материального обеспечения ветеранам отечественного спорта.

Параллельно с указанными законопроектами в Государственной Думе рассматривается внесенный Правительством Российской Федерации проект новой редакции Федерального закона "О физической культуре и спорте в Российской Федерации", подготовленный по поручению Президента Российской Федерации и призванный комплексно и системно исправить недостатки действующего Федерального закона от 29 апреля 1999 года № 80-ФЗ.

Законопроект должен обеспечить достижение следующих целей государственной политики в сфере физической культуры и спорта.

Оздоровление нации. Занятия спортом и закаливание способны сформировать тягу к здоровому образу жизни, неприятие вредных привычек, в числе которых употребление наркотиков, алкоголя и курение.

Гармонизация нравственного развития личности. Спорт способствует нравственному воспитанию человека, формированию его культуры поведения и стиля жизни. Спорт является одним из самых эффективных средств перевоспитания трудных подростков, предоставляя им широкие возможности для реализации энергии, инициативы, для творчества и развития физических способностей, для проявления лидерства и соперничества на здоровой основе.

Воспитание личностных качеств. Занятия спортом повышают социальную активность личности, позволяют выработать такие качества, как решительность, воля, целеустремленность и самообладание. Воспитанное спортом умение преодолевать трудности и рассчитывать на собственные силы снижает вероятность проявления социального иждивенчества.

Воспитание патриотизма. Спорт является мощным средством гражданского патриотического воспитания, без которого невозможно обеспечить ни безопасность страны, ни ее экономическое процветание.

Законопроект обладает высокой экономической эффективностью. Реализация положенной в законопроекте государственной политики, расширение круга людей, приобщенных к регулярным занятиям физической культурой и спортом, в перспективе способны существенно повысить уровень здоровья населения страны в целом, снизить уровень заболеваемости и оптимизировать расходы государства на оказание медицинской помощи и выплату пособий по временной нетрудоспособности.

Законопроект приводит функции федеральных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области физической культуры и спорта в соответствие с установленным в ходе административной реформы распределением полномочий между различными уровнями власти.

Проект закона определяет место и значение физической культуры и спорта в системе образования, в Вооруженных Силах Российской Федерации, в других структурах, в которых предусмотрена военная служба, в правоохранительных органах, в работе по предоставлению услуг населению по месту жительства.

Законопроект также решает задачу укрепления ведущих позиций страны на международной арене в сфере спорта высоких достижений.

Вместе с тем предстоит серьезная доработка законопроекта, поскольку он не в полной мере решает задачу устранения декларативности отдельных положений Федерального закона от 29 апреля 1999 года № 80-ФЗ, не создает правовых основ для повышения эффективности реализации государственной политики в сфере физической культуры и спорта за счет использования рыночных механизмов, не избавляет законодательство от неполноты, выявленной в ходе многолетнего мониторинга практики его применения государственными и общественными спортивными организациями.

В проекте федерального закона, по смыслу являющегося комплексным законом, не нашли полного отражения такие актуальные вопросы, во многом определяющие развитие физической культуры и спорта на современном этапе, как научное обеспечение физической культуры и спорта, охрана здоровья граждан при занятиях спортом, меры социальной защиты спортсменов, тренеров и иных работников в сфере физической культуры и спорта, регулирование отношений в профессиональном и студенческом спорте, пропаганда физической культуры и спорта, подготовка специалистов и повышение квалификации физкультурно-спортивных кадров, меры по развитию спортивной промышленности, обеспечение безопасности при проведении спортивных и спортивно-зрелищных мероприятий.

Законопроект не предусматривает механизмов разработки и внедрения федеральных стандартов оказания услуг в сфере физической культуры и спорта, а также внедрения страховых инструментов в области физической культуры и спорта.

Законопроект не предусматривает механизмов реконструкции и строительства спортивных залов, плавательных бассейнов и спортивных комплексов, создания детско-юношеских спортивных школ, детско-юношеских клубов физической подготовки и врачебно-физкультурных диспансеров. Не предусматривает ответственности органов власти и руководителей образовательных учреждений за обеспечение условий для занятий физкультурой и спортом в дошкольных и общеобразовательных учреждениях.

Кроме того, стратегия совершенствования правовой нормативной базы физической культуры и спорта должна предусматривать как создание нового закона в данной сфере, так и включение соответствующих статей и поправок в законодательные акты Российской Федерации, которые затрагивают физическую культуру и спорт. Это прежде всего кодексы Российской Федерации — Гражданский, Трудовой, Градостроительный, Бюджетный, Налоговый, а также законодательство, регулирующее вопросы образования, молодежной политики, охраны здоровья, лицензирования.

Представляется, что в 2007 году необходимо внедрение в практику двойного мониторинга: мониторинга законодательства в области физической культуры и спорта и мониторинга состояния физического здоровья населения и физической подготовленности детей, подростков и молодежи. Это позволит создать эффективную и действенную систему мер по реализации государственной политики в сфере физической культуры и спорта. В этом случае законодатель при разработке нормативных правовых актов будет руководствоваться не отдельными показателями, полученными из субъектов Российской Федерации, а объективными результатами мониторинга, осуществленного по единой методике.

В конечном счете это позволит существенно улучшить законодательные основы государственной политики в сфере физической культуры и спорта, сформировать подзаконную базу нормативных правовых актов и гарантированно создать и обеспечить в долгосрочной перспективе улучшение условий для реализации гражданами Российской Федерации права на занятия физической культурой и спортом.

§ 6. Право на благоприятную окружающую среду

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на 2006 год особое внимание было уделено вопросу повышения качества жизни людей и экологической безопасности. Обеспечение экологической безопасности является одним из приоритетов государственной политики, поскольку масштабы последствий наблюдаемых сегодня экологических и техногенных катастроф, техногенного воздей-

ствия на окружающую среду создают реальные угрозы для жизни и здоровья всего населения России¹.

Экологическая безопасность является составляющей национальной безопасности, и основная задача государства по ее обеспечению — предотвращение экологических катастроф в результате техногенных аварий.

В стране растет число крупных аварий с нанесением вреда окружающей среде. В 2005 году произошла авария нефтеналивного состава на перегоне Зубцов — Аристово Октябрьской железной дороги в Тверской области с общим разливом нефтепродуктов 860 тонн и суммой возмещения ущерба 166 млн. рублей, а также авария с разливом 104 тонн бензина на Мичуринском отделении Юго-Восточной железной дороги с суммой возмещения ущерба около 900 тыс. рублей. Из-за аварийного отключения электроэнергии в электрических сетях РАО "ЕЭС России" на очистных сооружениях Москвы, Московской, Тульской, Калужской областей основное загрязнение происходило в результате сброса загрязненных сточных вод. Стоимостное выражение ресурсов, затраченных на ликвидацию последствий аварии, составило: по Калужской области — около 10 млн. рублей, по городу Москве — около 22,2 млн. рублей, по Московской области — около 600 тыс. рублей, по Тульской области — около 1 млн. рублей.

На территории Ханты-Мансийского автономного округа за 2001—2006 годы зарегистрировано около 16 тысяч аварий и инцидентов, произошедших на нефтепроводных сетях предприятий нефтегазового комплекса, повлекших загрязнение природной среды. Общая масса загрязняющих веществ, попавших в окружающую среду, составила 64 700 тонн, площадь загрязнения — 1300 гектаров. Общая сумма штрафных санкций, наложенных за нарушения природоохранного законодательства, составила 41 млн. рублей.

В 2006 году экологические проблемы стали причиной пристального внимания к проектам нефтепроводной системы "Восточная Сибирь — Тихий океан" и "Сахалин-2".

Курс на осуществление социально-экономических реформ в Российской Федерации, сопровождающийся расширением экономических свобод, созданием льготных режимов налогообложения, приводит к превалированию экономических интересов над экологическими, не сопровождается мерами по повышению ответственности хозяйствующих субъектов за негативные экологические последствия своей деятельности.

Среди важнейших экономических механизмов регулирования природоохранной деятельности Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" предусмотрено создание механизмов возмещения вреда, платы за негативное воздействие на окружающую среду и обязательного экологического страхования.

В 2003 году Президент Российской Федерации В.В. Путин поручил Правительству Российской Федерации оперативно завершить работу над законопроектом о плате за негативное воздействие на окружающую среду, предусматривающим законодательное закрепление механизма платы за негативное воздействие на окружающую среду, который исключает субъективный подход к установлению ее размера, стимулирует внедрение энерго- и ресурсосберегающих технологий, а также предусматривает ее зачет в случаях осуществления субъектом хозяйственной деятельности природоохранных мероприятий, в том числе переход на наилучшие существующие технологии. Именно внедрение экономических, ресурсосберегающих технологий, энергосбережение, реконструкция предприятий на новой технологической базе позволят обеспечить существенный рост производства без увеличения нагрузки на природную среду.

¹ Материал Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии.

Действующее природоохранное законодательство не содержит механизмов обеспечения возмещения вреда, причиненного окружающей среде. Отдельные нормативные правовые акты содержат положения об использовании страхования для возмещения вреда окружающей среде, но отсутствуют механизмы их реализации. В целях ликвидации фрагментарности правового регулирования и формирования единых подходов к обеспечению возмещения вреда, причиненного окружающей среде, Советом Федерации ведется разработка проекта федерального закона "Об обязательном экологическом страховании". Он должен создать правовые основания для построения единой системы предупреждения причинения вреда окружающей среде, жизни и здоровью граждан, а также ликвидации последствий и восстановления природной среды.

Законодательное закрепление механизмов платы за негативное воздействие на окружающую среду и экологического страхования послужит стимулом к модернизации производства, использованию энерго- и ресурсосберегающих технологий, особенно в топливно-энергетическом комплексе.

Россия подписала ряд международных конвенций и соглашений, в том числе Киотский протокол, ратифицированный Федеральным законом от 4 ноября 2004 года № 128-ФЗ "О ратификации Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата", в соответствии с которыми обязана уменьшить отрицательные воздействия на окружающую среду, что можно сделать именно путем применения наилучших существующих технологий.

В европейских странах основополагающим документом в области обеспечения экологической безопасности при осуществлении хозяйственной деятельности является Директива 96/61/ЕС от 24 сентября 1996 года "О комплексном предотвращении и контроле загрязнений". Директивой введено понятие "наилучшие доступные технологии". В развитие положений Директивы был создан специальный орган управления — Европейское бюро, которое подготовило ряд рекомендательных справочных документов в области наилучших существующих технологий для различных отраслей промышленности, по управлению отходами, по переработке хвостов обогащения при разработке месторождений полезных ископаемых, а также для нефтегазоочистительных заводов. Представляется целесообразным использовать указанные материалы как основу при разработке соответствующих российских стандартов и технических регламентов, целью которых является в том числе охрана окружающей среды, жизни и здоровья граждан.

Своевременное принятие технических регламентов имеет исключительно важное значение для повышения уровня охраны окружающей среды, безопасности жизни и здоровья граждан, обеспечения конкурентоспособности российской продукции. Однако до настоящего времени Правительством Российской Федерации не внесено в Государственную Думу ни одного проекта федерального закона о техническом регламенте в сфере охраны окружающей среды.

Следует отметить, что существующая правительственная программа¹ разработки технических регламентов предусматривает разработку технических регламентов "О безопасности процессов производства, применения, хранения, перевозки, реализации и утилизации токсичных и высокотоксичных веществ", "О безопасности горючих, окисляющих и воспламеняющихся веществ, процессов их производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации", "О безопасности микробиологических и биотехнологических производств и их продукции", "О требованиях к биологической безопасности животных, ввозимых на территорию Российской Федерации", "О требованиях к биологической безопасности растений, ввозимых на терри-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2005 года № 1889-р.

торию Российской Федерации", а также общего технического регламента "Об экологической безопасности", направленных на решение проблем охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Как показывает мониторинг судебной практики, по делам, вытекающим из нарушений экологического законодательства, суды выносят противоречивые решения, поскольку существующие методики не обеспечивают достоверности расчетов вреда, реально нанесенного окружающей среде. В частности, иски о возмещении причинения вреда окружающей среде в основном ограничиваются требованиями о взыскании платы за сверхнормативное загрязнение, что, конечно, не отвечает сути экономических методов охраны окружающей среды. Несовершенство экологического законодательства подтверждается сведениями, полученными из министерств и ведомств, регионов, природоохранных и правоохранительных органов и представленными в Совет Федерации в рамках подготовки проекта федерального закона "Об обязательном экологическом страховании". По данным Минюста России, за последние два года не было разработано ни одного методического документа.

Следует отметить, что субъекты Российской Федерации в пределах своих полномочий восполняют пробелы, имеющиеся в федеральном законодательстве. В первую очередь это Москва, Татарстан, Ханты-Мансийский автономный округ. Но всеми регионами отмечается недостаточность только региональной составляющей экологического законодательства. Для его полноценного развития нужна современная методическая база экономической оценки экологического вреда, имеющая правовой статус федерального уровня.

К актуальным задачам совершенствования законотворческой и правоприменительной деятельности относится рациональное распределение полномочий в области охраны окружающей среды между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Анализ поступивших предложений законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации показал, что для них перспективными в плане совершенствования законодательства в сфере распределения полномочий в области охраны окружающей среды представляются направления восстановления полномочий органов местного самоуправления по осуществлению муниципального экологического контроля¹, повышения эффективности участия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)².

Актуальной задачей в сфере международного сотрудничества Российской Федерации остается гармонизация законодательства на пространстве Содружества Независимых Государств. В перечень модельных законодательных актов, вошедших в Перспективный план модельного законотворчества и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2005—2010 годы³, включены три законопроекта, касающиеся вопросов охраны окружающей среды, разработчиком которых является Комитет Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии: "Об упаковке и упаковочных отходах", "Об отходах произ-

¹ Письмо администрации Иркутской области от 2 марта 2006 года № 01-21-872/6, письмо правительства Еврейской автономной области от 2 марта 2006 года № 03-02/227.

² Письмо администрации Сахалинской области от 1 марта 2006 года № 1-869.

³ Перспективный план модельного законотворчества и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2005—2010 годы принят на 25-м пленарном заседании МПА СНГ 14 апреля 2005 года (постановление № 25-8).

водства и потребления" (новая редакция), "О предотвращении и комплексном контроле загрязнений".

Совершенствованию системы охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, разработки и реализации государственной экологической политики могло бы способствовать создание специального федерального органа исполнительной власти, наделенного широкими полномочиями в этой сфере, в том числе в области экологического контроля, экологической экспертизы, нормирования качества окружающей среды, обеспечения экологических платежей и развития экологического страхования.

Таким образом, назрела необходимость разработки и реализации срочных мер по оздоровлению экологической обстановки в стране. И в этом комплексе мер решающую роль должно сыграть совершенствование нормативно-правовой базы, определяющей механизмы экономического стимулирования бережного природопользования и охраны окружающей среды, в первую очередь подготовка и принятие в качестве законов законопроектов "О плате за негативное воздействие на окружающую среду" и "Об обязательном экологическом страховании".

§ 7. Право на образование

В Послании Федеральному Собранию на 2006 год Президентом Российской Федерации, по существу, была предложена программа мер по реализации государственной политики в сфере образования, сформулирована цель государственной образовательной политики — повышение конкурентоспособности образовательной системы и конкретные задачи: оказание помощи и поддержки вузам, которые реализуют инновационные программы; совершенствование содержания программ профессионального образования; расширение финансовой самостоятельности учебных заведений; создание системы образовательных кредитов; компенсация затрат на дошкольное воспитание.

Законодательная работа по обеспечению государственной образовательной политики в 2006 году в основном осуществлялась в соответствии с целевыми установками Послания Федеральному Собранию на 2006 год и корреспондировалась с мерами по реализации приоритетного национального проекта "Образование"¹.

Необходимость оптимизации законодательной работы в сфере образования с учетом интенсификации государственной политики предопределила одно из направлений деятельности Совета Федерации и его основного органа по вопросам образования — Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии (далее — комитет) в 2006 году, а именно мониторинг основных законов и подзаконных актов в сфере образования (далее — правовой мониторинг). Цель правового мониторинга — оценка качества законодательства, его полноты и функциональности, выявление противоречий и неопределенностей, требующих законодательного урегулирования, анализ уровня обеспечения конституционного права граждан на доступное и качественное образование².

Комитетом отслеживалась практика применения правовых актов, оказавших наиболее существенное влияние на сферу образования: федеральных законов от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской

¹ Материал Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии.

² О результатах проведения мониторинга основных законодательных и иных нормативных правовых актов в сфере образования говорится в материалах к докладу, представленных статс-секретарем — заместителем Министра образования и науки Российской Федерации Д.В. Ливановым (письмо от 23 июня 2006 года № 16181).

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 22 августа 2004 года № 122-ФЗ), от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований", от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и постановления Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 года № 803 "О Федеральной целевой программе развития образования на 2006—2010 годы".

В порядке правового мониторинга комитет провел серию мероприятий.

На расширенном заседании комитета 30 марта 2006 года по теме "Проблемы законодательного обеспечения деятельности дошкольных образовательных учреждений" был проведен анализ состояния законодательного обеспечения реализации конституционного права на образование и выявлены пробелы в правовом регулировании компетенции Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в части финансового обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования.

В связи с вступлением в силу Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, который внес изменения в регулирование системы дошкольного образования, возникла правовая неопределенность в части обеспечения реализации гарантированного Конституцией Российской Федерации права граждан на получение бесплатного дошкольного образования¹.

Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, расширив полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования, не установил механизма их реализации, в том числе в части финансового обеспечения. На сегодняшний день остаются вне правового регулирования вопросы, связанные с обеспечением государственных гарантий не только на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования, но и на содержание детей в дошкольных учреждениях.

Фактически это привело к повышению платы за содержание детей, снижению качества образовательных услуг и уровня обеспечения конституционного права граждан на дошкольное образование в части обеспечения его доступности.

В рамках конференции "Приоритетные национальные проекты: партнерство государства и бизнеса", состоявшейся 3 апреля 2006 года, комитет провел заседание секции "Приоритетный национальный проект "Образование" и обеспечение инвестиционной привлекательности образования". В ходе работы секции обсуждались вопросы развития инновационной составляющей образования, возможности и формы участия бизнеса в реализации приоритетного национального проекта "Образование", трудности реализации приоритетного национального проекта "Образование" и пути их преодоления.

¹ Используются предложения руководителя Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки В.А. Болотова (письмо от 1 июля 2006 года № 16786).

Несмотря на то что в целях реализации приоритетного национального проекта "Образование" было разработано и принято достаточно большое количество нормативных правовых актов, по информации, поступающей в комитет из субъектов Российской Федерации, на начальной стадии реализации проекта из семи направлений в полном объеме эффективно реализовывалась только программа вознаграждения педагогических работников общеобразовательных учреждений за выполнение функций по классному руководству.

Представители субъектов Российской Федерации неоднократно подчеркивали, что на федеральном уровне нормативные документы принимаются с нарушением сроков, установленных Правительством Российской Федерации. Это существенно затруднило оснащение школ учебными и учебно-наглядными пособиями, оборудованием, компьютерной техникой, обеспечение сельских школ школьными автобусами.

Одной из нерешенных проблем является организация мониторинга реализации национального проекта в сфере образования, поскольку не в полной мере урегулирован соответствующий механизм взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти, полномочными представителями Президента Российской Федерации. Излишне объемные по содержанию и неоправданно частые по периодичности представления отчеты, которые запрашиваются на всех уровнях всеми ветвями власти, одновременно дублируют друг друга и страдают неполнотой и противоречивостью. Это не позволяет осуществлять анализ реально сложившейся ситуации и не способствует своевременному выявлению и решению конкретных проблем¹.

Для устранения указанных проблем, в том числе в части нормативно-правового обеспечения хода реализации национального проекта, были сформулированы предложения, касающиеся совершенствования федерального законодательства в целях уточнения категории "дошкольное образование", статуса педагогического работника, организации и содержания дополнительного образования детей, обеспечения получения образования лицами с ограниченными возможностями здоровья (специального образования), развития новых образовательных технологий на основе информатизации и коммуникации, обеспечения добросовестной конкуренции на рынке образовательных услуг, введения нормативного финансирования в систему образования, повышения экономической самостоятельности образовательных учреждений, формирования системы непрерывного профессионального образования, совершенствования системы оплаты труда в сфере образования с учетом соблюдения социальных гарантий.

Осуществляемый в Совете Федерации правовой мониторинг позволил провести качественную работу по законодательному обеспечению государственной политики в сфере образования.

В 2006 году были приняты: Федеральный закон от 16 марта 2006 года № 42-ФЗ "О внесении изменений в статью 19 Закона Российской Федерации "Об образовании", Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 113-ФЗ "О внесении изменений в статьи 12 и 20 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", Федеральный закон от 16 октября 2006 года № 161-ФЗ "О внесении изменений в статью 30 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", Федеральный закон от 28 декабря 2006 года № 42-ФЗ "О внесении изменения в статью 31 Закона Российской Федерации "Об образовании", непосредственно регулирующие общественные отношения в сфере образования.

¹ Использованы материалы, представленные ректором Уральского государственного университета им. А.М. Горького В.Е. Третьяковым (письмо от 29 августа 2006 года № 21293).

В соответствии с законодательством в рамках приоритетного национального проекта "Образование" в 2006 году были приняты важнейшие для его реализации подзаконные нормативные правовые акты: Указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2006 года № 325 "О мерах государственной поддержки талантливой молодежи", Указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2006 года № 324 "О денежном поощрении лучших учителей", постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2006 года № 269 "О порядке распределения и предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату денежного поощрения лучших учителей", постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2006 года № 89 "О мерах государственной поддержки образовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы", постановление Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2006 года № 67 "О внесении изменений в Правила предоставления в 2006 году финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субсидий на выплату вознаграждения за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам государственных общеобразовательных школ субъектов Российской Федерации и муниципальных общеобразовательных школ", приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 2 марта 2006 года № 44 "Об утверждении Порядка и критериев конкурсного отбора общеобразовательных учреждений высшего профессионального образования, внедряющих инновационные образовательные программы", приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 7 марта 2006 года № 46 "Об утверждении Порядка и критериев конкурсного отбора общеобразовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы".

Финансовую составляющую реализации государственной политики в сфере образования в 2007 году обеспечит Федеральный закон от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ "О федеральном бюджете на 2007 год". Анализ Федерального закона от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ "О федеральном бюджете на 2006 год" и Федерального закона от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ "О Федеральном бюджете на 2007 год" позволяет соотнести объемы финансирования национального проекта в 2006 и 2007 годах.

Так, в 2007 году предусматривается увеличение финансирования приоритетного национального проекта "Образование" на 164,8 процента по сравнению с 2006 годом. Общая сумма расходов в 2007 году составит 48 260,8 млн. рублей. Предусмотрены средства на: обеспечение ежемесячной выплаты вознаграждения за классное руководство; поощрение 10 тысяч лучших учителей в размере 100 тыс. рублей — 1 млрд. рублей (на уровне 2006 года); выявление и премирование талантливой молодежи — 200 млн. рублей (на уровне 2006 года); внедрение в образовательных учреждениях инновационных образовательных программ — 18 млрд. рублей (по отношению к 2006 году — 125 процентов); внедрение в образовательных учреждениях современных образовательных технологий, предусматривающих подключение общеобразовательных учреждений к сети Интернет — 4 млрд. рублей (по отношению к 2006 году — 166,7 процента); развитие системы национальных университетов и создание бизнес-школ для подготовки управленческих кадров — 6 млрд. рублей (на уровне 2006 года); централизованную закупку автобусов для сельских общеобразовательных учреждений — 1 млрд. рублей (на уровне 2006 года); закупку учебного и учебно-наглядного оборудования для оснащения общеобразовательных учреждений — 2,3 млрд. рублей (на уровне 2006 года); методическое обеспечение и информационную поддержку — 280 млн. рублей (на уровне 2006 года).

Кроме того, в бюджете на 2007 год предусматриваются ассигнования на реализацию двух новых направлений приоритетного национального проекта "Образование".

Для государственной поддержки субъектов Российской Федерации, внедряющих комплексные меры модернизации образования, включая вопросы оплаты труда работников образования, предусматривается в виде субсидий 3,5 млрд. рублей.

Для государственной поддержки федеральных образовательных учреждений начального профессионального образования, осуществляющих подготовку рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных отраслей, — 300 млн. рублей.

Правовой мониторинг не ограничился текущей законодательной деятельностью. По его результатам комитет принял решение в период осенней сессии 2006 года разработать и внести в Государственную Думу законопроект "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании" (в части дошкольного образования).

Федеральный закон от 6 января 2007 года № 1-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения доступности среднего профессионального образования и высшего профессионального образования для военнослужащих (граждан), проходящих (проходивших) военную службу по контракту" направлен на приведение в соответствие норм Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих", Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 "Об образовании" и Федерального закона от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании".

В соответствии с Федеральным законом от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих" военнослужащие пользуются правом внеконкурсного поступления в образовательные учреждения высшего и среднего профессионального образования при условии получения положительных оценок на вступительных экзаменах. Вместе с тем ни Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 "Об образовании", ни Федеральный закон от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" такого права военнослужащим не предоставляли.

Рассматриваемый федеральный закон предоставляет указанным лицам право обучения на подготовительных отделениях вузов за счет бюджетных средств, определяет порядок создания и функционирования таких подготовительных отделений, конкретизирует льготы, предоставляемые при поступлении в вуз (в частности, внеконкурсный прием), устанавливает для них повышенный размер стипендии при обучении на подготовительных отделениях и по очной форме получения образования.

Принятие данного федерального закона позволит расширить права граждан, отслуживших не менее трех лет по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации и иных воинских формированиях на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами, старшинами, при поступлении в гражданские государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования.

19 декабря 2006 года Комитет по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии провел заседание "круглого стола" на тему "О ходе реализации приоритетного национального проекта "Образование", на котором была отмечена работа, проделанная Правительством Российской Федерации, Министерством образования и науки Российской Федерации, Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, Федеральным агентством по образованию и иными органами исполнительной власти по подготовке и нормативно-правовому обеспечению реализации

мероприятий проекта "Образование", что позволило в основном выполнить планы 2006 года.

Вместе с тем остается ряд нерешенных проблем, на которых следует сосредоточить внимание в 2007 году.

В связи с нарушением на федеральном уровне сроков подготовки нормативных правовых актов было затруднено утверждение на уровне субъектов Российской Федерации параметров приоритетного национального проекта "Образование" по направлениям "Внедрение современных образовательных технологий" и "Сельский школьный автобус".

По направлению "Поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования" нечетко определены направления расходования средств федерального бюджета, выделяемые субъектам Российской Федерации.

Неполно разработаны условия и порядок проведения конкурсов по направлениям проекта — в частности, критерии конкурсного отбора образовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы, а также талантливой молодежи и лучших учителей.

Не решен ряд проблем технического характера, выявленных при реализации направлений "Внедрение современных образовательных технологий" и "Сельский школьный автобус" (перебои в поставке оборудования, необходимого для подключения к сети Интернет, отсутствие в ряде субъектов Российской Федерации графиков подключения образовательных учреждений к сети Интернет на 2007 год, отсутствие в отдельных округах провайдеров и другие).

Установленные в 2006 году слишком короткие сроки освоения средств государственной поддержки не позволили ряду учебных заведений, выигравших конкурсы, эффективно их использовать.

Общей проблемой для всех субъектов реализации приоритетного национального проекта "Образование" стала усложненность системы контроля. Проверки осуществляют органы законодательной и исполнительной власти, прокуратуры и так далее. Отчетная и конкурсная документация носит громоздкий характер, формы предоставления информации не унифицированы.

Представляется, что приоритетный национальный проект "Образование" необходимо дополнить мероприятиями по оказанию государственной поддержки дошкольным образовательным учреждениям, учреждениям дополнительного образования детей, учреждениям начального и среднего профессионального образования.

Мониторинг реализации приоритетного национального проекта "Образование" показывает, что в 2007 году целесообразно определить возможности государственной поддержки молодых специалистов системы образования, обеспечивающей приток и закрепление их в школах, особенно в сельских школах; общеобразовательных учреждений (школ, гимназий, лицеев), входящих в структуру педагогических колледжей и вузов; обеспечения пожарной и санитарно-эпидемиологической безопасности учебных заведений, а также технического состояния зданий учебных заведений; школьной медицины; спортивных школ.

Главная задача системы образования состоит в том, чтобы научить людей умению понимать, анализировать события, использовать и совершенствовать полученные знания. Недостаточно укреплять материальную базу системы образования, повышать уровень вознаграждения работников образования, создавать доступ обучающихся к информации, важно научить этой информацией пользоваться. В противном случае создаваемый человеческий капитал не будет эффективно работать.

§ 8 . Право на свободу литературного, художественного, технического и других видов творчества, участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям

В Послании Федеральному Собранию на 2006 год было отмечено, что "в посланиях последних лет были сформулированы основные приоритеты социально-экономической политики на ближайшее десятилетие". Государственная политика в области культуры предметно рассматривалась в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на 2005 год, в котором была поставлена задача по развитию культуры¹.

Однако эта задача не могла быть решена в течение 2005—2006 годов, что обусловило выбор форм работы Комитета Совета Федерации по науке, культуре здравоохранению, образованию и экологии над законодательством в области культуры (далее — комитет).

Комитет в течение 2006 года осуществлял мониторинг действующего законодательства в области культуры и обеспечивал подготовку к рассмотрению в Совете Федерации федеральных законов. Основным направлением государственной политики в области культуры в 2006 году была реструктуризация системы государственной поддержки культуры.

Среди федеральных законов, направленных на совершенствование организации деятельности культурных учреждений Российской Федерации в 2006 году, можно выделить следующие.

Федеральный закон от 2 февраля 2006 года № 19-ФЗ "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" (далее — Федеральный закон от 2 февраля 2006 года № 19-ФЗ) предписывает широкое внедрение практики конкурсного размещения заказов практически всеми бюджетными учреждениями страны.

Федеральный закон от 2 февраля 2006 года № 19-ФЗ требует проведения торгов на все работы, услуги, включая и те, которые связаны со спецификой деятельности учреждений культуры и искусства. Причем критерии отбора победителей конкурсов таковы, что, например, в конкурсе на реставрацию или обеспечение безопасности музейных предметов и коллекций победитель вполне может оказаться не традиционным надежным и профессиональным партнером учреждения культуры, а тем, кто заявит меньшую стоимость своих услуг.

Для преодоления указанной коллизии в настоящее время ведется работа над проектом федерального закона № 286774-4 "О внесении изменений в Федеральный закон "О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" и Федеральный закон "О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации" (в части установления особенностей размещения заказов на создание произведений литературы и искусства, исполнение произведений, постановок, на финансирование проката национального фильма), а также над проектом федерального закона № 342801-4 "О внесении изменений в Федеральный закон "О размещении заказов на поставку товаров, выполнение

¹ Материал Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии. Использованы материалы и предложения, представленные статс-секретарем — заместителем Министра культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации П.А. Пожигайло (письмо от 11 июля 2006 года № 17739) и руководителем Федерального архивного агентства В.П. Козловым (письмо от 16 июня 2006 года № 15529).

работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (в части уточнения случаев размещения заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика).

21 февраля 2006 года комитетом было проведено заседание "круглого стола" на тему "Государственная политика и стратегия развития туризма в России", на котором обсуждались приоритетные направления государственной политики в области развития туристской сферы, в том числе: государственное регулирование, отвечающее современному уровню развития рынка туристских услуг; совершенствование нормативно-правового обеспечения туристской деятельности; повышение эффективности использования результатов научной деятельности в развитии рынка туристских услуг; механизмы правовой защиты российских туристов. В январе 2007 года был принят Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации", которым внесены существенные изменения в законодательство о туристической деятельности, предусматривающие в первую очередь гарантии потребителям туристических услуг.

Федеральный закон от 3 марта 2006 года № 31-ФЗ "О внесении изменения в статью 5 Федерального закона "О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации" предусматривает устранение избыточности государственного регулирования и сокращение дублирующих функций органов государственной власти, осуществляющих государственную политику в сфере кинематографии, в частности упраздняется функция федерального органа исполнительной власти — ведение реестра организаций кинематографии.

Осенью 2006 года были приняты Федеральный закон от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ "Об автономных учреждениях" и Федеральный закон от 3 ноября 2006 года № 175-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об автономных учреждениях", а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений", которые в соответствии с принципами реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации направлены на реализацию положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы) и Плана действий Правительства Российской Федерации по реализации в 2006 году положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы). Указанные федеральные законы создают правовые основания для преобразования значительной части учреждений сферы образования, медицины, культуры в новые организационно-правовые формы — государственные (муниципальные) автономные учреждения, а также для внедрения механизмов повышения эффективности использования бюджетных средств организациями, осуществляющими социально-культурные функции.

2 февраля 2006 года был принят развивающий правоприменительную практику Федеральный закон от 15 апреля 1998 года № 64-ФЗ "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" Федеральный закон № 22-ФЗ "О передаче Венгерской Республике книг из библиотеки Шарошпатакского реформатского колледжа Притиссайской епархии Венгерской реформатской церкви, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и хранящихся в Нижегородской государственной областной универсальной научной библиотеке имени В.И. Ленина", предусматривающий возвращение Венгерской Республике 134 томов из собрания библиотеки Шарошпатакского реформатского колледжа Притиссайской епархии Венгерской реформатской церкви, перемещенных в Союз ССР в 1945 году в результате Второй

мировой войны и находящихся на хранении в Нижегородской государственной областной универсальной научной библиотеке имени В.И. Ленина.

4 апреля 2006 года Комитет провел заседание "круглого стола" на тему "Нормативно-правовое обеспечение внебюджетных источников финансирования культуры", на котором обсуждались вопросы усиления роли финансового сообщества в сохранении и развитии отечественной культуры, создания условий для меценатов и поддержки благотворительной деятельности.

7 декабря 2006 года комитет провел парламентские слушания на тему "Законодательное обеспечение сохранности и учета музейных ценностей в Российской Федерации", на которых обсуждались вопросы усиления роли музейного сообщества в сохранении и развитии отечественной культуры, создания благоприятных условий деятельности музеев в Российской Федерации.

Сегодня очевидна недостаточность имеющейся законодательной базы в сфере культуры. Законодательство должно быть адекватно ее огромной социальной роли, сложности и специфике. Оно должно воплощать общественную потребность в эффективно работающей культуре, государственную доктрину культуры и обеспечивать оптимальные условия для создания, сохранения и "потребления" культурных ценностей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Реализация главной цели социально-экономического развития страны, которой является повышение уровня и качества жизни населения, обеспечивается прежде всего на основе совершенствования социальной политики и развития отраслей социальной и культурной сфер жизнедеятельности.

В 2006 году динамично росли доходы населения, однако повышение среднего размера пенсий было менее значительным, нежели темпы роста заработной платы. Доля заработной платы и пенсий в ВВП оставалась низкой. Продолжалось сокращение коэффициента замещения средней пенсией среднего размера заработной платы, причем величина коэффициента замещения была значительно ниже, чем в большинстве европейских стран. Усилилась тенденция роста дефицита бюджета Пенсионного фонда. В бюджете фонда на 2007 год не полностью решена задача, поставленная в Послании Федеральному Собранию на 2006 год, — повысить в 2007 году средний размер пенсии на 20 процентов (предусмотрено повышение среднего размера пенсии на 15,4 процента).

Были приняты законы, обеспечивающие повышение уровня пенсионного обеспечения ряда категорий граждан. Например, лица, награжденные знаком "Жителю блокадного Ленинграда", получили право на получение двух пенсий (трудовой пенсии по старости и пенсии по инвалидности). Вместе с тем мониторинг состояния законодательства и правоприменительной практики в социальной сфере свидетельствует о том, что для успешного выполнения задач, поставленных в посланиях Президента России Федеральному Собранию в сфере роста доходов, уровня и качества жизни населения, требуются серьезные законодательные решения в сфере заработной платы и пенсионного обеспечения, в том числе коррекция пенсионной системы.

Требует совершенствования и законодательное регулирование пенсионного обеспечения военных пенсионеров. Анализ показывает, что в современных условиях, когда размер денежного довольствия военнослужащих повышается путем увеличения размера отдельных доплат, не учитываемых при расчете пенсии, законодательное установление порядка прямой индексации пенсий военных пенсионеров может значительно улучшить систему исчисления пенсий.

Важные проблемы ждут своего законодательного урегулирования в сфере здравоохранения. Несовершенство действующей системы обязательного медицинского страхования выражается в отсутствии действенных механизмов, побуждающих страховые медицинские организации и медицинские организации к повышению эффективности использования финансовых средств. Необходимы разработка и принятие эффективных мер, в том числе законодательных, коренным образом улучшающих обеспечение лекарственными средствами льготных категорий граждан и техническими средствами реабилитации — инвалидов.

Анализ законодательного процесса 2006 года в социальной сфере показывает, что основными приоритетами в плане повышения качества и уровня жизни населения стало решение демографических проблем, в том числе на основе реализации национальных проектов в сфере образования, здравоохранения, жилья и социального развития аграрной сферы, обеспечивающих повышение доступности и качества услуг указанных отраслей.

Демографическая политика становится национальным "мегапроектом", объединяющим в себе решение комплексных вопросов социального развития, в том числе вопросов повышения доходов населения и снижения уровня бедности.

Важнейшими направлениями решения демографических проблем являются укрепление семьи, повышение рождаемости, развитие института замещающих семей, а также снижение смертности и регулирование миграционных процессов. Часть указанных вопросов выходит за рамки второй главы и рассматривается в других разделах доклада. В их числе, например, профилактика дорожно-транспортных происшествий, регулирование временной трудовой миграции и другие вопросы.

Представляется, что основными вопросами развития "мегапроекта" в сфере демографии в 2007 году должны стать направления, не получившие достаточного развития в законотворческой деятельности в 2006 году.

Во-первых, необходима разработка и утверждение государственных концепций демографической и миграционной политики Российской Федерации, отсутствие которых не позволяет планировать последовательную и ориентированную на длительный период систему мер демографической политики как федерального, так и регионального уровней.

Во-вторых, представляется целесообразным принятие конкретных законодательных мер по профилактике смертности от алкоголизма, наркомании, табакокурения, пропаганде здорового образа жизни. Необходимо также последовательно решать вопросы сокращения бедности семей с детьми и повышения доступности для детей из многодетных и малообеспеченных семей основных ресурсов развития: качественного образования и медицинской помощи, услуг учреждений культуры, возможностей для занятий физической культурой и спортом. В частности, острой проблемой остается доступность для семей услуг детских дошкольных учреждений.

Для решения актуальных задач совершенствования законодательной и правоприменительной деятельности в сфере экологии представляется целесообразным принятие ряда федеральных законов, а также таких мер, как восстановление права участия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении государственного мониторинга состояния окружающей среды и полномочий органов местного самоуправления по осуществлению муниципального экологического контроля.

Глава 3

Стратегия экономического развития Российской Федерации и соблюдение прав человека в экономической сфере

ВВЕДЕНИЕ

В условиях современного мира значительно усложняется характер проблем, которые предстоит решать нашей стране. В связи с реализацией национальных проектов начался реальный поворот социально-экономической политики к достижению ее высшей цели. Как сказал в Послании Федеральному Собранию на 2006 год Президент Российской Федерации, "сегодня наши основные усилия направлены именно на те сферы, которые прямо определяют качество жизни граждан". На формирование стратегии экономического развития, обеспечивающей высокое качество жизни граждан, должны быть направлены дальнейшие усилия законодателей в экономической сфере.

В Послании Президент Российской Федерации указал как на абсолютный приоритет на необходимость добиваться высоких темпов экономического роста. Президент Российской Федерации отметил, что в целом мы справляемся с этой задачей и за последние три года среднегодовой экономический рост составил около 7 процентов, необходимых для ее решения. Однако "если мы не улучшим основные макроэкономические показатели и не обеспечим должного уровня экономической свободы, если не создадим равные условия конкуренции и не укрепим право собственности, то поставленные в сфере экономики задачи вряд ли удастся решить в заявленные сроки", — заявил Президент.

В связи с такой постановкой проблемы в данной главе особое внимание уделяется дальнейшему совершенствованию законодательства, способствующего повышению уровня экономической свободы и созданию конкурентной среды в отраслях производственной и жилищной инфраструктуры, природопользовании, агропромышленном комплексе. К наиболее значимым преобразованиям, призванным кардинально повысить конкурентоспособность российской экономической системы, относится снятие избыточных административных барьеров, налагаемых государством на предпринимательскую инициативу граждан и бизнес. В связи с этим в докладе впервые выделен специальный раздел, посвященный созданию новой системы технического регулирования.

Одним из важнейших приоритетов внутренней политики Президент назвал борьбу с коррупцией. "Государство же обязано сделать так, чтобы это было не на словах, а на деле", — отмечается в Послании. Развитие государственного финансового контроля является важнейшим шагом в достижении этой цели.

В Послании Федеральному Собранию на 2006 год впервые прозвучала идея о том, что в условиях жесткой международной конкуренции экономическое развитие страны должно определяться главным образом ее научными и технологическими преимуществами в таких высокотехнологичных сферах, как современная энергетика, коммуникации, космос, авиастроение, нанотехнологии. Россия должна стать крупным экспортером интеллектуальных услуг. Это реальная возможность изменить структуру всей экономики и занять достойное место в мировом разделении труда. Президент особо подчеркнул необходимость надежной защиты интеллектуальной собственности. В связи с этим впервые особое внимание в докладе уделяется вопросам законодательного обеспечения политики в области развития науки и технологий, права на интеллектуальную собственность.

§ 1. Законодательное обеспечение эффективной экономической политики

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 бизнеса¹.

В Послании Федеральному Собранию на 2006 год подчеркнуто: "Если мы не улучшим основные макроэкономические показатели и не обеспечим должного уровня экономической свободы, если не создадим равные условия конкуренции и не укрепим право собственности, то поставленные в сфере экономики задачи вряд ли удастся решить в заявленные сроки".

На решение этих стратегических задач направлены проводимые в стране рыночные преобразования, развитие конкурентных отношений, создание адекватных современному экономическому положению России форм государственного и социального регулирования, совершенствование рыночной инфраструктуры.

По этим направлениям в 2006 году принято 25 федеральных законов. Это Федеральный закон от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ "О рекламе" (далее — Федеральный закон от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ), Федеральный закон от 3 июня 2006 года № 76-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об особых экономических зонах в Российской Федерации", Федеральный закон от 30 июня 2006 года № 93-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества" (далее — Федеральный закон от 30 июня 2006 года № 93-ФЗ), Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 111-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 116-ФЗ "О внесении изменения в статью 45 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" (далее — Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 116-ФЗ), Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 117-ФЗ "Об экспорте газа", Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 156-ФЗ "О внесении изменений в статью 18 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности", Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 146-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об акционерных обществах" (далее — Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 146-ФЗ), Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 157-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" (далее — Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 157-ФЗ), Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции", Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 155-ФЗ "О внесении изменений в статью 28 Федерального закона "Об акционерных обществах" и Федеральный закон "О приватизации государственного и муниципального имущества" (далее — Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 155-ФЗ), Федеральный закон от 16 октября 2006 года № 160-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О рекламе", Федеральный закон от 25 ноября 2006 года № 193-ФЗ

¹ Материал Комитета Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности.

"О внесении изменения в Закон Российской Федерации "О защите прав потребителей", Федеральный закон от 18 декабря 2006 года № 232-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 280-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров" (далее — Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 280-ФЗ), Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ "О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации", Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 254-ФЗ "О внесении изменений в статью 5 Федерального закона "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", Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 281-ФЗ "О специальных экономических мерах" (далее — Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 281-ФЗ), Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 252-ФЗ "О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации", Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 248-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции", Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 271-ФЗ "О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации" (далее — Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 271-ФЗ), Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 250-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации", Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 251-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и статью 18 Федерального закона "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации", Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 275-ФЗ "О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций", Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 276-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций".

В 2006 году законодательный процесс развивался в направлении совершенствования правовых основ реальной экономики, активизации инвестиций и создания благоприятного инвестиционного климата.

В докладе 2005 года отмечалась важность совершенствования законодательства о несостоятельности (банкротстве), и в 2006 году этот процесс продолжился. В среднесрочной перспективе институт банкротства должен обеспечить решение таких задач, как реструктуризация убыточного сектора экономики, повышение платежной дисциплины. Необходимо формирование правового режима, который, с одной стороны, обеспечит эффективную защиту интересов кредиторов, а с другой стороны, оградит собственника от рисков утраты контроля над своей собственностью в результате недобросовестного применения процедур банкротства. В целях защиты прав кредиторов должны быть ужесточены требования к ответственности независимых оценщиков в случаях их обязательного привлечения к оценке имущественных объектов.

Федеральным законом от 18 июля 2006 года № 116-ФЗ уточнен порядок утверждения арбитражного управляющего при переходе от одной процедуры банкротства к другой.

Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 139-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" наделил функциями составления протоколов об административных правонарушениях, совершенных арбитражным управляющим, регулирующей орган, уполномоченный в области банкротства и финансового оздоровления.

Проводимая государством политика в направлении ограничения масштабов государственного 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. В связи с этим актуальными задачами являются дальнейшее развитие и совершенствование российского корпоративного законодательства и корпоративного управления.

Продолжается работа над проектом федерального закона "О саморегулируемых организациях", принятым в первом чтении 14 октября 2003 года. При этом, как отмечалось еще в докладе 2004 года, "наиболее перспективным направлением в законотворчестве 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".

Указанный подход уже реализуется, в частности, в Федеральном законе от 27 июля 2006 года № 157-ФЗ, который направлен на урегулирование отношений, связанных с прекращением с 1 июля 2006 года лицензирования оценочной деятельности в Российской Федерации и передачей контроля за оценочной деятельностью саморегулируемым организациям оценщиков, членство в одной из которых становится обязательным для оценщиков.

Федеральный закон от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ, принятый в целях развития рынков товаров, работ и услуг на основе принципов добросовестной конкуренции, обеспечения в Российской Федерации единства экономического пространства и реализации прав потребителей на получение добросовестной и достоверной рекламы, предупреждения нарушений законодательства Российской Федерации о рекламе и пресечения фактов ненадлежащей рекламы, также уточнил механизмы реализации полномочий саморегулируемых организаций в сфере рекламы и их взаимодействия с антимонопольным органом, органами государственной власти и органами местного самоуправления в области контроля за рекламной деятельностью.

Приоритетными задачами в области совершенствования законодательства по-прежнему являются защита прав собственности, улучшение корпоративного управления, развитие института банкротства и защита прав кредиторов, совершенствование механизмов судебной защиты интересов собственников, кредиторов, управляющих работников организаций.

В части формирования действенных механизмов реализации прав собственности необходимо было на законодательном уровне обеспечить защиту добросовестных приобретателей ценных бумаг, недвижимости, иной собственности, совершенствовать механизмы государственной регистрации и регистрации иными лицами прав на отдельные виды имущества, создать надежные и эффективные системы регистрации

перехода прав на имущество, бессрочного хранения информации о совершенных сделках и субъектах прав, принять законодательные меры по защите прав акционеров и инвесторов, включающие защиту имущественных прав, прав на участие в управлении, а также усиление требований к порядку совершения крупных сделок и сделок с участием заинтересованных лиц.

Все это требует согласованных изменений в законодательстве об акционерных обществах, о банкротстве, о рынке ценных бумаг, в трудовом, уголовном, административном праве.

Первым шагом в этом направлении в 2006 году стал 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" (далее — Федеральный закон от 5 января 2006 года № 7-ФЗ), обеспечивший упорядочение покупки крупных пакетов акций акционерных обществ и урегулирование правоотношений в случае приобретения 30 и более процентов акций общества.

Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 146-ФЗ упростил процедуры создания и реорганизации акционерного общества, устранил пробелы и коллизии, выявленные практикой применения Федерального закона от 26 декабря 1995 № 208-ФЗ "Об акционерных обществах". В частности, закон детально регламентировал порядок проведения общего собрания, в том числе установил процедуры и сроки оповещения акционеров и лиц, имеющих право в нем участвовать, а также принятия решений общим собранием акционеров. Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 155-ФЗ предоставил органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальным образованиям право выбора на сохранение своей доли в акционерном обществе при увеличении его уставного капитала или на отказ от сохранения такой доли.

Таким образом, у Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления появится возможность в каждом конкретном случае рассматривать целесообразность и эффективность использования соответствующего имущества и средств бюджета для сохранения своей доли в акционерном обществе, где им принадлежит более 25 процентов акций. Причем при любой реструктуризации за государством или муниципальным образованием будет сохраняться не менее 25 процентов голосов плюс одна голосующая акция.

При наличии в государственной или муниципальной собственности более 50 процентов акций открытого акционерного общества увеличение уставного капитала такого акционерного общества путем дополнительного выпуска акций может осуществляться с уменьшением доли государства или муниципального образования в случае принятия положительного решения Правительством Российской Федерации, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления и только при условии сохранения государством или муниципальным образованием своей доли в размере не менее 50 процентов голосов плюс одна голосующая акция. Это же относится и к акционерным обществам, входящим в перечень стратегических предприятий, утверждаемый Президентом Российской Федерации.

В случае размещения акций открытых акционерных обществ через фондовую биржу или за пределами Российской Федерации увеличение уставного капитала акционерного общества, входящего в перечень стратегических предприятий, и определение размера доли государства в таком акционерном обществе осуществляются по решению Президента Российской Федерации, а в остальных случаях соответственно Правительством Российской Федерации, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления.

На рассмотрении в Государственной Думе также находится проект федерального закона № 213410-4 "О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации, 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 законопроекта будет способствовать сокращению практики использования такой формы юридического лица, как общество с ограниченной ответственностью, для создания фирм-однодневок в целях уклонения от уплаты налогов.

Как показывает опыт стран с развитой рыночной экономикой, активная государственная политика защиты конкуренции препятствует необоснованному росту цен и тарифов, способствует повышению конкурентоспособности товаров, стимулирует экономический рост и увеличение валового внутреннего продукта.

В докладе 2005 года отмечалось, что 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, в целях 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 в целях обеспечения соблюдения требований антимонопольного законодательства и усиления ответственности участников рынка за его нарушение.

В 2006 году была закончена работа над этими законопроектами. Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее — Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ) создал условия для развития реального сектора экономики, активизации инвестиционной деятельности и одновременно усилил роль государства в экономике¹.

Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе в плане предупреждения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, недопущения ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными органами или организациями, осуществляющими функции указанных органов, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации.

Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ обеспечивает единство экономического пространства, повышает степень свободы перемещения товаров и экономической деятельности, усиливает защиту конкуренции, унифицирует правовое регулирование отношений по защите конкуренции на товарных и финансовых рынках.

В 2006 году в связи с подготовкой вступления России во Всемирную торговую организацию (далее — ВТО) был принят Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 280-ФЗ, направленный на приведение норм законодательства Российской Федерации в соответствие с нормами Всемирной торговой организации в части совершенст-

¹ Используются материалы, представленные президентом Торгово-промышленной палаты Российской Федерации Е.М. Примаковым (письмо от 24 июля 2006 года № 18821).

ования процедуры проведения расследований, предшествующих применению специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер.

Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 280-ФЗ уточняет понятие "обычный ход торговли", необходимое для установления факта демпингового импорта, а также основание введения предварительной специальной пошлины; уточняет критерии анализа воздействия демпингового импорта на цены аналогичного товара на рынке Российской Федерации; регламентирует процедуру повторного расследования; определяет сроки действия антидемпинговых и компенсационных мер, а также унифицирует процедуры и порядок введения антидемпинговых и компенсационных мер.

Дополнительным инструментом обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, защиты экономики Российской Федерации от негативного воздействия политических, экономических и иных факторов стал Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 281-ФЗ, предусматривающий специальные меры экономического характера, применяемые в целях устранения угроз интересам и безопасности Российской Федерации, а также направленные на защиту прав и свобод ее граждан. Специальные меры определены как временные, применяемые независимо от других мер.

К специальным экономическим мерам отнесены в том числе следующие меры: запрещение внешнеэкономических операций или установление ограничений на их осуществление, приостановление или прекращение международных торговых договоров, финансовых операций, изменение вывозных и (или) ввозных таможенных пошлин, приостановление реализации программ в области экономической, технической помощи, в области военно-технического сотрудничества, отказ от участия в международных научных и научно-технических программах и проектах.

Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 28-ФЗ дает право Президенту Российской Федерации определять срок применения специальных экономических мер и принимать решение об их отмене с обязательным незамедлительным информированием Совета Федерации и Государственной Думы о таком решении. Кроме того, установлен порядок внесения Советом Федерации или Государственной Думой предложений Президенту Российской Федерации о применении либо отмене специальных экономических мер.

Наряду с важнейшими экономическими решениями во внешнеполитической сфере остаются нерешенными многие проблемы внутри страны — в частности, проблема стимулирования развития малого и среднего бизнеса. В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы) (далее — Программа), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 38-р, Правительство Российской Федерации определило ключевые направления деятельности и меры по развитию малого предпринимательства (пункт 2.3.9 Программы).

Современная ситуация в секторе малого и среднего предпринимательства требует активизации государственной политики в первую очередь в субъектах Российской Федерации в целях формирования налогооблагаемой базы и формирования доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации.

Как свидетельствует статистика, в последние годы число малых компаний не увеличивается. Одной из основных причин этого является низкая эффективность звена инфраструктуры, обеспечивающего создание и развитие на начальном этапе малых компаний, отсутствие целостной комплексной системы поддержки малого и среднего предпринимательства, в том числе на региональном и муниципальном уровнях.

Острой остается проблема снижения барьеров на пути создания малых и средних предприятий (далее — МСП).

Для преодоления сложившейся ситуации необходим комплекс мер, в том числе расширение доступа субъектов малого предпринимательства к кредитным и финансовым ресурсам, включая повышение эффективности работы институтов микрофинансирования.

Существующая государственная система поддержки малого и среднего предпринимательства нейтральна к каким-либо концепциям развития малого бизнеса и инерционна по своей сути. Российская система государственной поддержки МСП включает в себя практически весь арсенал соответствующих инструментов, существующих в странах с развитой рыночной экономикой. Однако это, скорее, широкий набор разрозненных инструментов, плохо настроенных на реальные условия деятельности МСП, не учитывающий ни их профиля, ни специфики региональных социально-экономических условий, в которых они работают.

Законодательной основой развития всей системы поддержки малого предпринимательства остается Федеральный закон от 14 июня 1995 года № 88-ФЗ "О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации". Многие его положения устарели и противоречат действующему гражданскому, налоговому и бюджетному законодательству.

В 2005 году по инициативе Совета Федерации была создана рабочая группа из представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, которая подготовила концепцию нового федерального закона о государственной поддержке малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации. На ее основе Межведомственной рабочей группой был подготовлен и направлен в Правительство Российской Федерации проект федерального закона, который предполагается рассмотреть в период весенней сессии 2007 года.

Реализуемая Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации ведомственная программа развития малого и среднего предпринимательства на 2005—2008 годы лишь стимулирует регионы поддерживать малое предпринимательство и не предусматривает мотивационной заинтересованности в этом федеральных органов исполнительной власти, курирующих ведущие отрасли экономики. Более того, по многим направлениям она хронически не исполняется, в том числе и в части разработки и совершенствования нормативно-правовой базы поддержки и развития МСП.

Другой проблемой развития МСП стало отнесение этих вопросов к вопросам местного значения. Решением, обязывающим муниципалитеты освободиться от муниципального нежилого фонда до 2009 года, по существу, созданы непреодолимые барьеры на пути развития МСП, поскольку отсутствие достаточных средств не позволяет мелким предпринимателям выкупать арендуемое ими имущество при проведении аукционов. В этих условиях крайне важно сохранить часть муниципальной собственности для целевого развития малого предпринимательства с соответствующими ограничениями (по перепрофилированию, категориям и прочему). Необходимо предоставить субъектам малого предпринимательства — добросовестным арендаторам возможность приватизации арендованных помещений, предусмотрев механизмы защиты от злоупотреблений, например, в форме трех- или даже пятилетнего моратория на перепрофилирование и перепродажу приватизированных объектов.

В Послании Федеральному Собранию на 2006 год одобрены предпринимаемые Правительством Российской Федерации шаги по изменению структуры российской экономики, приданию ей инновационного качества. В условиях жесткой междуна-

родной конкуренции экономическое развитие страны должно определяться главным образом ее научными и технологическими преимуществами, для реализации которых необходима инновационная система с развитой инфраструктурой, обеспечивающей поддержку предпринимательства, в первую очередь малого инновационного предпринимательства.

Между тем общее представление о построении отношений между субъектами процесса поддержки малого инновационного предпринимательства и предпринимателями, о механизмах и инструментах их взаимодействия еще не выработано.

В качестве одной из важнейших мер по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства стало принятие Федерального закона от 30 декабря 2006 года № 271-ФЗ, который регулирует отношения, связанные с организацией деятельности розничных рынков, организацией продажи товаров (выполнением работ, оказанием услуг) на розничных рынках, а также права и обязанности лиц, осуществляющих указанную деятельность, предусматривает классификацию рынков, создает систему понятий и терминов.

Устанавливая на федеральном уровне правовые основы порядка организации и функционирования рынков, Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 271-ФЗ предоставил широкие полномочия органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по организации деятельности рынков.

В докладе 2005 года отмечалась важность принятия Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ "Об особых экономических зонах". В 2006 году федеральный закон получил дальнейшее развитие.

Федеральный закон от 3 июня 2006 года № 76-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об особых экономических зонах в Российской Федерации" внес изменения, касающиеся порядка создания и функционирования туристско-рекреационных особых экономических зон, а также уточнил его отдельные положения.

В докладе 2005 года раскрывались некоторые недостатки Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ. Федеральный закон от 3 июня 2006 года № 76-ФЗ дополнил положения о целях создания особых экономических зон; уточнил их территориальную протяженность и административную принадлежность; дополнил и уточнил содержание соглашения о создании особой экономической зоны; расширил и уточнил перечень случаев, при которых допускается досрочное прекращение существования особой экономической зоны; уточнил нормы, связанные с деятельностью органов государственного контроля на территории особой экономической зоны; уточнил и дополнил ряд других принципиальных положений базового закона.

Помимо этого, Федеральный закон от 3 июня 2006 года № 76-ФЗ установил новый вид особых экономических зон — туристско-рекреационные зоны. Законом введены понятия "туристско-рекреационная деятельность", "резидент туристско-рекреационной особой экономической зоны"; определены особенности и порядок создания и прекращения существования туристско-рекреационных особых экономических зон, а также условия осуществления предпринимательской деятельности на их территориях, в том числе особенности землепользования, административного регулирования и налогообложения. Зоны создаются на определяемых Правительством Российской Федерации участках территории Российской Федерации, на которых действует особый режим осуществления предпринимательской туристско-рекреационной деятельности.

В соответствии с Федеральным законом от 31 мая 1999 года № 104-ФЗ "Об Особой экономической зоне в Магаданской области" на территории Магаданской области действует особый правовой режим хозяйственной деятельности, включающий в себя

особый порядок уплаты налогов. Данный правовой режим, как установлено частью 1 статьи 5 данного федерального закона, действовал до 31 декабря 2006 года.

С целью создания благоприятных условий для развития экономического потенциала региона, привлечения инвестиций в экономику Магаданской области Государственной Думой был разработан и принят в первом чтении в ноябре 2006 года проект федерального закона "Об Особой экономической зоне в Магаданской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации", требующий внесения изменений в различные законодательные акты, в том числе в Налоговый и Таможенный кодексы Российской Федерации. Однако его принятие Государственной Думой намечено на 2007 год.

В связи с этим был подготовлен и принят Государственной Думой Федеральный закон "О внесении изменений в статью 5 Федерального закона "Об Особой экономической зоне в Магаданской области", предусматривающий продление сроков действия статьи "Налоговый режим Особой экономической зоны". Однако ограничения действия статьи 5 в части льгот по уплате акцизов и налога на добавленную стоимость на подакцизные товары, ввозимые из других стран на территорию Особой экономической зоны, не нашли своего отражения в Федеральном законе "О федеральном бюджете на 2007 год", поэтому федеральный закон был отклонен Советом Федерации 27 декабря 2006 года.

Дальнейшим шагом в развитии Федерального закона "Об особых экономических зонах" будет разработка проекта федерального закона "Об особых портовых экономических зонах". Концепция проекта данного закона разрабатывается в Совете Федерации.

В Послании Федеральному Собранию на 2005 год была поставлена задача "помочь гражданам легализовать в упрощенном порядке принадлежащие им фактически объекты жилой недвижимости и соответствующие земельные участки", которая была решена Федеральным законом от 30 июня 2006 года № 93-ФЗ и Федеральным законом "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" (от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ) в части особенностей государственной регистрации права собственности граждан на земельные участки, а также на созданные на них объекты недвижимости.

Однако, как показали первые итоги мониторинга применения нового законодательства, предложенные законодательные решения не в полной мере облегчают процедуру регистрации права собственности граждан на земельные участки.

На органы местного самоуправления возложено решение многих практических вопросов оказания помощи гражданам в оформлении прав на отдельные объекты недвижимости. Причем соответствующие нормы закона сформулированы как рекомендательные. Возьмут на себя органы местного самоуправления эти обязанности или нет, сказать в настоящее время затруднительно.

На стыке экономических и культурных интересов находятся урегулированные федеральным законодателем вопросы развития игорного бизнеса в Российской Федерации. На территории Российской Федерации до 1 июля 2007 года создаются четыре игорные зоны, расположенные в Алтайском и Приморском краях, Калининградской области и на границе Краснодарского края и Ростовской области.

Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ определено, что срок действия игорных зон не может быть ограничен, а решение о ликвидации игорной зоны не может быть принято Правительством Российской Федерации до истечения десяти лет с даты ее создания.

Федеральный закон определяет переходные положения, в соответствии с которыми имеющие лицензии игорные заведения при условии их соответствия установленным требованиям вправе продолжить свою деятельность до 30 июня 2009 года без получения предусмотренного федеральным законом разрешения на осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в игорной зоне. Определено, что деятельность игорных заведений, не отвечающих устанавливаемым законом требованиям, должна быть прекращена до 1 июля 2007 года.

Федеральным законом создается эффективный механизм государственного регулирования, защиты нравственности, прав и законных интересов граждан при осуществлении деятельности по организации и проведению азартных игр на территории Российской Федерации. Предусматривается также, что Федеральный закон послужит основой формирования законодательства субъектов Российской Федерации в сфере игорного бизнеса.

§ 2. Законодательное обеспечение развития транспортной системы

На важность решения транспортных проблем Президент Российской Федерации В.В. Путин указывал и в Послании Федеральному Собранию на 2006 год, и на встрече глав государств Шанхайской организации сотрудничества (далее — ШОС) в июне 2006 года. Данная проблема стоит в числе основных приоритетов социально-экономической политики России на ближайшее десятилетие. Развитие транспортной системы страны напрямую влияет на улучшение основных макроэкономических показателей и рост экономической мощи России¹.

Выбор России в пользу рыночной экономики, сделанный в начале 1990-х годов, и начавшиеся реформы существенно изменили условия работы транспорта и характер спроса на транспортные услуги. Обеспечение гарантированных Конституцией Российской Федерации свободы передвижения граждан, единства экономического пространства и свободного перемещения товаров и услуг потребовало целенаправленного опережающего устойчивого развития транспорта.

В первое десятилетие реформ на транспорте были проведены базовые структурные и институциональные преобразования. Созданы основы правовой базы транспорта, отвечающей новым социально-экономическим условиям. Разделены функции государственного управления и хозяйственной деятельности, создана адекватная рыночным условиям система государственного регулирования транспортной деятельности². Вместе с тем, несмотря на общую адаптацию транспорта к рыночным условиям, состояние транспортной системы в настоящее время нельзя считать оптимальным, а уровень ее развития недостаточным.

Подвижность населения России почти в 2,5 раза ниже, чем в развитых зарубежных странах, поскольку отсутствие опорной транспортной сети на всей территории страны препятствует развитию единого экономического пространства и росту личной мобильности.

Наиболее существенны различия между Европейской частью России и регионами Сибири и Дальнего Востока. Но даже в центральных районах России около 28 тысяч населенных пунктов с населением более 12 миллионов человек не имеют круглогодичного доступа к основным наземным коммуникациям.

¹ Материал Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям.

² При проведении мониторинга развития приоритетных видов транспортных систем использованы материалы, представленные А.А. Ворониным, и.о. руководителя Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (письмо от 19 июля 2006 года № 18530).

Доля транспортных затрат в себестоимости продукции относительно высока и составляет 15—20 процентов против 7—8 процентов в странах с развитой рыночной экономикой.

Показатели безопасности транспортного процесса, в первую очередь дорожного движения, не соответствуют мировому уровню. Показатель числа погибших в ДТП в расчете на 100 автомобилей в 4 раза превышает аналогичный показатель в развитых странах.

Доля транспорта в загрязнении окружающей среды достигает 33 процентов, что превышает аналогичный показатель развитых стран мира более чем в 1,7 раза.

Изменившиеся социально-экономические условия потребовали уточнения приоритетов развития транспортной системы и задач государства в области развития транспорта.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации, данным по итогам рассмотрения транспортного вопроса на заседании Государственного совета 29 октября 2003 года, Правительством Российской Федерации разработана и одобрена Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года (далее — Стратегия).

Стратегия основывается на положениях Конституции Российской Федерации, посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, других программных документах.

Стратегия определяет приоритеты государственной транспортной политики Российской Федерации, основные направления развития опорной транспортной инфраструктуры страны, приоритетные задачи институциональных реформ на транспорте, а также основные задачи развития транспортной системы и направления их решения на отдельных видах транспорта с учетом их специфики на период до 2020 года.

Стратегия является основой для разработки целевых программ в области транспорта и смежных с транспортом отраслях экономики, для решения социальных, оборонных и других зависящих от транспорта проблем развития отдельных отраслей, регионов и экономики в целом.

Стратегия определила основной принцип государственного управления транспортной деятельностью — государственное участие в финансировании элементов транспортной системы и видов транспортной деятельности на рыночных условиях.

Сферами ответственности государства в управлении транспортом являются: совершенствование правовых основ транспортной деятельности; решение задач оборонного и мобилизационного характера; создание условий для обеспечения безопасности и антитеррористической защиты на транспорте; обеспечение соответствия развития опорной транспортной инфраструктуры развитию производительных сил; обеспечение работоспособности опорной транспортной инфраструктуры, определение стабильных источников инвестиций для ее обновления; выработка и контроль выполнения стандартов безопасности транспортных процессов и воздействия транспорта на окружающую среду, в том числе установление требований к транспортным средствам и системам; проведение структурных преобразований на транспорте; устранение и недопущение возникновения правовых и административных барьеров в процессах перевозок пассажиров и грузов, а также оказания сопутствующих им услуг; выработка и контроль соблюдения правил конкуренции и условий недискриминационного доступа к инфраструктуре; выработка и реализация эффективной тарифно-ценовой политики на транспорте; обеспечение транспортного обслуживания для всех слоев населения и регионов страны; целевая поддержка пользователей или операторов в тех случаях, когда рынок не может обеспечить такого обслуживания; совершенствование

системы контроля и надзора в транспортном комплексе, усиление контрольных органов, совершенствование правовых основ их функционирования; обеспечение интеграции транспортной системы России в мировую транспортную систему, в том числе в рамках интеграционных процессов на постсоветском пространстве.

Вопросы Стратегии в контексте масштабного транспортного освоения Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера обсуждались на четвертом Байкальском экономическом форуме в городе Иркутске 19—21 сентября 2006 года, а также на Петербургском международном экономическом форуме 2005 года. Выработанное на Байкальском экономическом форуме 2004 года предложение о строительстве Северо-Сибирской магистрали как центрального участка сквозной широтной Северо-Российской евразийской магистрали, соединяющей по линии БАМ — Севсиб — Белкомур (Баренцкомур) восточные и северо-западные границы России, было включено в Стратегию. Следующим по важности проектом в этой Стратегии обозначено строительство железной дороги на Камчатку.

Кроме того, Россия имеет исключительно благоприятные возможности для интеграции в мировое воздушное пространство, если обеспечит наиболее экономичные прямые перелеты между Европой и Азией, а также перелеты по кроссполярным маршрутам между Северной Америкой и Азией.

Главными проектами, определяющими ход развития России, ее позиционирование в мире на ближайшие полвека, являются строительство и формирование транспортно-промышленных поясов и транспортно-промышленных узлов:

формирование нового Северного транспортно-промышленного пояса России по линии БАМ — Севсиб — Белкомур, создающего плацдарм для ускорения роста экономики страны на обозримую перспективу;

окончание строительства евроазиатской магистрали и строительство железной дороги на Камчатку с формированием транспортно-перегрузочных, логистических центров в Джалинде, Сковородино, Тынде, Якутске, Тикси, Магадане, Певеке и других пунктах с образованием на базе железнодорожных станций, речных и морских портов, аэропортов свободных экономических зон промышленной ориентации;

формирование Прикаспийского транспортно-промышленного макрорегиона (пояса), имеющего стратегическое значение для России и соседних стран;

превращение Байкальского региона в культурно-деловой центр всего Евразийского континента.

Между тем ускорение транспортного освоения Сибири, Дальнего Востока, Крайнего Севера сдерживается уровнем финансовой поддержки этого направления. Неоправданная государственная скупость не позволяет развить необходимый темп строительства железных и автомобильных дорог, обеспечить восстановление и развитие речных портов и аэропортов, создать новые виды транспортных средств, отладить механизм инвестирования разработок в информационной сфере, что успешно использовали и продолжают использовать мировые конкуренты России.

Успешная реализация целей и задач в сфере транспортной политики во многом зависит от успешности реформирования транспорта.

В 2006 году началась реализация третьего, ключевого этапа структурной реформы железнодорожного транспорта. С учетом того, что одной из основных задач реформирования железнодорожного транспорта является обеспечение на рынке транспортных услуг баланса интересов перевозчиков, грузоотправителей, грузополучателей и владельцев инфраструктуры, важную роль в обеспечении такого баланса в настоящее время играют федеральные законы от 10 января 2003 года № 17-ФЗ "О железнодорож-

ном транспорте в Российской Федерации" и от 10 января 2003 года № 18-ФЗ "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации".

Мониторинг практики их применения в условиях реформирования железнодорожного транспорта выявил объективную необходимость их существенной корректировки. Для обеспечения эффективной законопроектной работы, рассмотрения всех поступающих в адрес Минтранса России поправок и включения их в новые концепции вышеуказанных законов в Министерстве транспорта Российской Федерации была создана комиссия, в настоящее время завершающая эту работу.

§ 3. Законодательное обеспечение эффективного использования природных ресурсов

Основные положения Конституции Российской Федерации по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды во благо человека реализуются малоэффективно. В связи с отставанием законодательной базы от более активно развивающихся отношений в экономике, политике и других сферах жизни страны, а также в связи с недостаточным уровнем администрирования действующего законодательства обострились проблемы воспроизводства природных ресурсов и минерально-сырьевой базы, рационального их использования и охраны¹.

Сфера использования природных ресурсов в России до последнего времени регулировалась устаревшей законодательной и нормативной базой, созданной в начальный период экономических реформ. Законодательство, построенное по отраслевому принципу, представляло собой совокупность законов, действующих обособленно и не обеспечивающих единый системный подход к рациональному и эффективному природопользованию. Многие стороны практической деятельности остаются неурегулированными законодательными актами, при том что нормативное пространство перегружено в большинстве своем противоречивыми подзаконными актами невысокого качества.

В Послании Президента Федеральному Собранию на 2004 год были обозначены программные установки (цели и задачи) государственной политики в сфере природопользования, сохранившие свою актуальность в 2005 и 2006 годах.

Эффективное государственное управление в области природопользования и охраны окружающей среды возможно только на основе системного подхода к законодательному регулированию, призванного обеспечить предсказуемость и преемственность государственной политики в данной сфере. И в 2006 году сделаны первые практические шаги по формированию нового природно-ресурсного законодательства, целью которого является создание эффективной системы использования природных ресурсов.

Приняты новые Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ (далее — Водный кодекс), введенный в действие Федеральным законом от 3 июня 2006 года № 73-ФЗ "О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации", и Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ (далее — Лесной кодекс), введенный в действие Федеральным законом от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации".

Однако остается до сих пор не решенной поставленная Президентом Российской Федерации в 2004 году задача по принятию нового закона о недрах. Необходимо отметить, что создание адекватного законодательного механизма государственного

¹ Материал Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды.

регулирования недропользования зависит от учета экономических и социальных интересов Российской Федерации и ее субъектов, а также мировых тенденций в использовании минерально-сырьевой базы.

Несмотря на то что минерально-сырьевая база России остается одной из крупнейших в мире, а по широкому спектру полезных ископаемых не имеет себе равных, этот мощный потенциал используется не в полном объеме и недостаточно эффективно¹. Ежегодный рост разведанных запасов минерального сырья в мире составляет: по нефти — 1—1,5 процента, по газу и золоту — 3—4 процента, по цветным и редким металлам — до 1 процента. Все сырьевые страны, в том числе и с высокоразвитой экономикой (США, Канада, ЮАР, Австралия), поддерживают как минимум достигнутый уровень разведанных запасов и при этом осуществляют интенсивную разработку своих недр. В России же в последние 12 лет проявилась устойчивая тенденция сокращения количества и снижения качества разведанных запасов полезных ископаемых, не компенсируемых приростом из-за недостаточных объемов проводимых геолого-разведочных работ.

Остается нерешенной и проблема снижения уровня рациональности и полноты использования природных ресурсов.

В течение длительного времени сохраняется низкая эффективность использования лесных ресурсов, расчетная лесосека осваивается на уровне 40 процентов, крайне низкой остается глубина переработки древесины, реализуемой на экспорт.

В водном хозяйстве преобладает практика расточительного водопользования, крайне медленно решаются проблемы обеспечения населения чистой питьевой водой, а также снижения объемов сброса неочищенной воды в водные объекты. Водный кодекс определил также приоритеты земельного законодательства в отношении собственности на водные объекты, значительно расширил число водных объектов, находящихся в частной собственности, установил оборот договорных прав на водопользование для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения населения.

Двухлетний мониторинг практики применения Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" выявил ряд существенных недостатков в системе распределения квот на водные биоресурсы, оперативного управления в период летней путины, вызванных чрезмерной централизацией полномочий на федеральном уровне, а также в борьбе с браконьерством и в защите интересов населения, проживающего в прибрежных поселениях.

В 2006 году принят целый ряд федеральных законов, прямо или косвенно связанных с регулированием отношений в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды: Федеральный закон от 15 апреля 2006 года № 49-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О недрах", Федеральный закон от 25 октября 2006 года № 173-ФЗ "О внесении изменений в статью 17.1 Закона Российской Федерации "О недрах", Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 151-ФЗ "О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации", Федеральный закон от 4 ноября 2006 года № 188-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О континентальном шельфе Российской Федерации" и Федеральный закон "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации".

Важными вехами в формировании нового природно-ресурсного законодательства стали принятые в 2006 году базовые отраслевые законы, призванные обеспечить

¹ Использованы материалы и предложения, представленные заместителем руководителя Федеральной службы по надзору в сфере природопользования И.Я. Клеменковым (письмо от 11 июля 2006 года № 17778).

повышение эффективности государственного регулирования в сфере использования и охраны водных и лесных ресурсов:

Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ;

Федеральный закон от 3 июня 2006 года № 73-ФЗ "О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации";

Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ;

Федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации".

В 2006 году, как и на протяжении двух предшествующих лет, велась системная работа по мониторингу природно-ресурсного законодательства. Ее результаты использовались при обсуждении концепций и промежуточных вариантов проектов закона "О недрах", Лесного кодекса, Водного кодекса, а также ряда других законопроектов по вопросам использования и охраны природных ресурсов.

В рамках Байкальского экономического форума 2006 года, "круглых столов", парламентских слушаний и других мероприятий определялась позиция Совета Федерации (с учетом мнения субъектов Российской Федерации) по основным концептуальным положениям нового природно-ресурсного законодательства.

Наиболее широкое освещение получило обсуждение Водного кодекса Российской Федерации. Вступивший в силу с 1 января 2007 года Водный кодекс ориентирован на усовершенствование водного законодательства в соответствии с предложенными Правительством Российской Федерации общими принципами правового регулирования в области природопользования, задачами повышения рациональности и эффективности использования и охраны водных ресурсов, углубления либерализации отношений в сфере использования и охраны водных ресурсов.

Основными принципами Водного кодекса являются: федеральная собственность на водные объекты (за исключением прудов и обводненных карьеров), бассейновый принцип управления водными объектами, платность водопользования, гражданско-правовые отношения по основным видам водопользования. Эти принципы соответствуют Конституции Российской Федерации и устанавливают, в частности, приоритет охраны водных объектов над их использованием, а в использовании — приоритет питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями.

Основными новациями Водного кодекса являются: закрепление приоритета федеральной собственности на все естественные водные объекты и водохранилища; изменение и расширение перечня водных объектов, которые могут находиться в частной собственности; изменение условий доступа к пользованию водными объектами; введение договорных отношений в основных видах водопользования; изменение механизма реализации принципа платности водопользования; оптимизация водоохранных требований и условий использования земель водоохраных зон, прибрежных защитных и береговых полос; закрепление полномочий по управлению водными объектами, находящимися в федеральной собственности, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета, за органами государственной власти субъектов Российской Федерации; выделение бассейновых округов в качестве основной единицы управления в области использования и охраны водных объектов.

В официальных отзывах органов государственной власти субъектов Российской Федерации, экспертов и представителей общественности в отношении Водного кодекса было высказано немало критических замечаний и конструктивных предложений.

Основные замечания вызвали нормы, устанавливающие: механизм реализации права частной собственности на водные объекты, не предусматривающий критериев отличия пруда от водохранилища, ограничений по предельным размерам таких вод-

ных объектов и разрешающий "автоматическую" приватизацию федеральных водопользователей земель под проточными прудами; оборот договорных прав на забор воды для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; ослабление требований по использованию водоохраных зон, а также охране вод и водных объектов от загрязнения, засорения и истощения; нечеткость норм, определяющих условия договора водопользования; отступления от реализации принципа бассейнового управления водными объектами.

Эти и многие другие поправки не удалось отстоять ни в Государственной Думе, ни в Совете Федерации. В результате сразу же после принятия Водного кодекса Российской Федерации Советом Федерации в порядке законодательной инициативы был подготовлен и внесен в Государственную Думу проект федерального закона "О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации", направленный на уточнение наиболее принципиальных положений Водного кодекса Российской Федерации в отношении права частной собственности на водные объекты и передачи права водопользования другому лицу. Законопроектом предлагается ввести ограничения по размерам прудов и обводненных карьеров, которые могут находиться в частной собственности. Установление предельных размеров таких водных объектов предлагается отнести к полномочиям субъектов Российской Федерации. Исходя из приоритета питьевого водоснабжения перед иными целями использования водных объектов, законопроект предлагает исключить возможность приватизации прудов, используемых для целей питьевого водоснабжения, независимо от формы собственности на земельный участок, в границах которого расположен такой водный объект. Законопроектом предусматривается введение запрета на передачу права пользования в отношении забора (изъятия) воды из поверхностных водных объектов для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. В настоящее время данный законопроект принят Государственной Думой в первом чтении.

Не менее важным событием в законотворческой деятельности, влияющим на функционирование другой отрасли — лесного хозяйства, явилось принятие в 2006 году Лесного кодекса Российской Федерации, введенного в действие с 1 января 2007 года Федеральным законом от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ "О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации".

Лесной кодекс принципиально меняет правовое регулирование общественных отношений по поводу владения, пользования, распоряжения, управления и охраны лесами в Российской Федерации. Он существенно упрощает положения в отношении права собственности на земли лесного фонда и аренды лесных участков. Урегулированы не определенные ранее вопросы, находящиеся на стыке отдельных отраслей законодательства — земельного, налогового, природоохранного.

Впервые в российскую практику введены аукционы по продаже права на заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, введено также право на заключение договора купли-продажи лесных насаждений для удовлетворения собственных нужд граждан.

Еще одной новацией является разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области лесных отношений. Лесным кодексом предусматривается передача осуществления отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что в ходе обсуждения в Государственной Думе Лесного кодекса Российской Федерации и Федерального закона "О введении в действие Лесного

кодекса Российской Федерации" членами Совета Федерации и экспертами была выражена обеспокоенность тем, что новый Лесной кодекс не обеспечивает преемственность лесного законодательства. Были высказаны серьезные критические замечания относительно предпринимаемой коренной перестройки системы управления лесным хозяйством, вводимой классификации лесов, замены разрешительного порядка использования лесов на декларативный, несовершенства понятий, используемых в Лесном кодексе Российской Федерации.

В Государственную Думу на проект Лесного кодекса представили свои отзывы органы государственной власти 74 субъектов Российской Федерации, однако надлежаще оформленными были признаны только 15 отзывов, остальные отзывы в силу нарушения порядка их оформления и представления фактически не рассматривались, что вызывает сомнения в отношении учета мнений субъектов Российской Федерации по Лесному кодексу как федеральному закону, регулиющему вопросы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Поэтому серьезные сомнения вызвало установление даты введения в действие Лесного кодекса — 1 января 2007 года, при явной недостаточности зарезервированных в проекте федерального бюджета на 2007 год средств на реализацию полномочий, передаваемых органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также неготовности на федеральном и региональном уровнях предусматриваемых Лесным кодексом подзаконных нормативных правовых актов. В связи с этим предлагалось перенести дату введения закона в действие на 1 января 2008 года. Правильность решения о введении в действие Лесного кодекса с 1 января 2007 года подтвердит оперативный мониторинг лесного законодательства, который будет проводиться Советом Федерации совместно с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в течение 2007 года.

Правовые основы недропользования в Российской Федерации в настоящее время составляют Закон Российской Федерации "О недрах", Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденное постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 года № 3314-1, Федеральный закон от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ "О соглашениях о разделе продукции", а также около 50 других нормативных правовых актов федерального уровня. В этой сфере в 2006 году был принят ряд федеральных законов.

Федеральный закон от 15 апреля 2006 года № 49-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О недрах", вступивший в силу с 1 января 2007 года, наделил органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по проведению государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, учету геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр местного значения, а также об участках недр местного значения, используемых для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Закон установил, что плата за проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, предоставление геологической, экономической и экологической информации о переданных в пользование участках недр, содержащих месторождения общераспространенных полезных ископаемых, участках недр местного значения, используемых для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, подлежит зачислению в доход бюджетов субъектов Российской Федерации. Следует отметить, что Закон Российской Федерации "О недрах" имеет серьезные пробелы, касающиеся полномочий по распоряжению участками недр,

содержащими запасы общераспространенных полезных ископаемых, а также участками недр местного значения.

Кроме того, в текущем году принят Федеральный закон от 25 октября 2006 года № 173-ФЗ "О внесении изменений в статью 17.1 Закона Российской Федерации "О недрах", упрощающий процедуру перехода пользования недрами между основным обществом и дочерним обществом.

Однако существенные изменения законодательства о недропользовании ожидаются в 2007 году. В настоящее время Правительство Российской Федерации продолжает доработку проекта нового федерального закона "О недрах" № 187513-4 для повторного представления к рассмотрению в Государственной Думе, в рамках которого предполагается устранить пробелы и недостатки действующего законодательства в сфере недропользования. При подготовке его к рассмотрению в первом чтении из 137 поступивших отзывов органов государственной власти 81 субъекта Российской Федерации отзывы только 27 субъектов Российской Федерации были оформлены правильно, вследствие чего позиция 54 субъектов Российской Федерации не была учтена по формальным основаниям.

Важными задачами дальнейшего повышения качества природно-ресурсного законодательства, которые будут решаться в процессе доработки проекта федерального закона "О недрах", являются типологизация разграничения полномочий и концептуальная увязка всех базовых отраслевых законов в сфере природопользования.

Принятый в 2006 году Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 151-ФЗ "О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации", вступивший в силу с 1 января 2007 года, уточняет порядок налогообложения при разработке месторождений всех видов полезных ископаемых и создает налоговые стимулы для освоения новых нефтяных месторождений в Восточной Сибири и Республике Саха (Якутия), а также разработки остаточных запасов нефтяных месторождений на всей территории России.

В развитие природоохранного законодательства в 2006 году был принят Федеральный закон от 4 ноября 2006 года № 188-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О континентальном шельфе Российской Федерации" и Федеральный закон "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации", направленный на установление единой терминологии в законодательстве и уточнение порядка захоронения отходов на континентальном шельфе.

Дополнительные задачи приоритетного законодательного регулирования будут определяться и уточняться исходя из результатов оперативного мониторинга принятых в 2006 году Водного кодекса Российской Федерации и Лесного кодекса Российской Федерации.

§ 4. Законодательное обеспечение развития агропромышленного комплекса и земельных отношений

Формирование нормативно-правовой базы имеет ключевое значение для обеспечения развития агропромышленного комплекса (далее — АПК) и его важнейшей составной части — сельского хозяйства, а также рыболовства, сельских территорий и земельных отношений. Основные направления развития и совершенствования законодательного обеспечения определяются исходя из положений Посланий Федеральному Собранию и в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации.

Особое значение имеет приоритетный национальный проект "Развитие агропромышленного комплекса", который включает в себя три направления: "Ускоренное развитие животноводства", "Стимулирование развития малых форм хозяйствования" и "Обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе". Благодаря его реализации уже в 2006 году произошли положительные сдвиги в животноводстве, растет производство мяса и молока, развиваются малые формы хозяйствования, увеличивается число сельскохозяйственных потребительских кооперативов, осуществляются мероприятия по обеспечению доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе.

В 2006 году был принят ряд федеральных законов, регулирующих различные аспекты отношений в аграрной сфере, в области использования и охраны земель, необходимых для реализации приоритетного национального проекта "Развитие агропромышленного комплекса".

Самый важный из них — Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ "О развитии сельского хозяйства" (далее — Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ). Его разработка освещалась на страницах докладов Совета Федерации 2004 и 2005 годов.

Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ регулирует отношения, возникающие между гражданами и юридическими лицами, признанными на основании настоящего федерального закона сельскохозяйственными товаропроизводителями, иными гражданами, юридическими лицами, органами государственной власти в сфере развития сельского хозяйства, устанавливает правовые основы реализации государственной социально-экономической политики в сфере развития сельского хозяйства как экономической деятельности по производству сельскохозяйственной продукции, оказанию услуг в целях обеспечения населения российскими продовольственными товарами, промышленности — сельскохозяйственным сырьем и содействием устойчивому развитию сельских территорий.

Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ определяет цели, принципы, основные направления и меры по реализации государственной аграрной политики, участие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, союзов (ассоциаций) сельскохозяйственных товаропроизводителей в ее реализации. При этом к основным целям государственной аграрной политики отнесено, в частности, наблюдение за индексом цен на сельскохозяйственную продукцию, сырье и индексом цен (тарифов) на промышленную продукцию (услуги), используемую сельскохозяйственными товаропроизводителями, и поддержание паритета индексов таких цен (тарифов).

Установлены основные направления государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства. Это — обеспечение доступности кредитных ресурсов для сельскохозяйственных товаропроизводителей, поддержка развития системы страхования рисков в сельском хозяйстве, обеспечение производства продукции животноводства, развитие племенного животноводства и элитного семеноводства, обеспечение закладки многолетних насаждений, обновления основных средств сельскохозяйственных товаропроизводителей, мероприятий по повышению плодородия почв, а также обеспечение устойчивого развития сельских территорий, в том числе строительства и содержания автомобильных дорог, предоставления консультационной помощи сельскохозяйственным товаропроизводителям, подготовки и переподготовки специалистов для сельского хозяйства, информационного обеспечения при реализации государственной аграрной политики. При этом определено, что финансирование указанных мероприятий осуществляется в соответствии с законодательством Российской Феде-

рации. Средства федерального бюджета, предусмотренные федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год на поддержку сельскохозяйственного производства, предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субсидий в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ устанавливает, что цели и основные направления развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, финансовое обеспечение и механизмы реализации предусматриваемых мероприятий определяются Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее — государственная программа).

Государственная программа утверждается Правительством Российской Федерации на пятилетний период и реализуется посредством осуществления целевых программ и иных мероприятий. Она должна содержать прогноз развития сельского хозяйства, цели, задачи, показатели результативности и расходные обязательства, в том числе распределение финансовых средств в соответствии с целями и задачами. При этом предусмотрено, что основные показатели проекта государственной программы на 2008—2012 годы рассматриваются комиссией, в состав которой входят представители Правительства Российской Федерации и по четыре представителя от каждой палаты Федерального Собрания Российской Федерации, и направляются в Правительство Российской Федерации для их рассмотрения и утверждения до внесения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Ход и результаты реализации государственной программы будут освещаться в ежегодном национальном докладе.

Вместе с тем следует отметить, что по Федеральному закону от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ в ходе его рассмотрения в Государственной Думе и Совете Федерации был высказан ряд замечаний и предложений. Некоторые его положения нуждаются в определенной корректировке и уточнении. С учетом этого, а также практики применения целесообразно внесение в Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ необходимых дополнений и изменений.

Кроме того, были приняты следующие федеральные законы, имеющие важное значение для обеспечения развития АПК.

Это прежде всего Федеральный закон от 18 февраля 2006 года № 25-ФЗ "О принятии Российской Федерацией Устава Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций". Принятие Устава Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (далее — ФАО) обеспечивает вступление Российской Федерации в указанную международную организацию, являющуюся одним из наиболее представительных специализированных учреждений ООН. Полноправное членство в ФАО будет способствовать повышению эффективности внешнеэкономических связей нашей страны, обеспечению национальных интересов в сфере международной торговли сельскохозяйственной, лесной и рыбной продукцией, а также преодолению негативных тенденций в отечественном АПК. Став членом ФАО, Российская Федерация сможет оказывать влияние на международную политику в области сельского, лесного, водного хозяйства и рыболовства, а также привлекать (при поддержке ФАО) государственные и частные инвестиции в данные отрасли.

Федеральный закон от 3 ноября 2006 года № 183-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О сельскохозяйственной кооперации" и отдельные законодатель-

ные акты Российской Федерации" уточняет нормы, регулирующие членство в сельскохозяйственных кооперативах, порядок выхода из кооператива, порядок проведения общего собрания и внеочередного общего собрания членов кооператива и принятия на них решений, имущественные отношения сельскохозяйственных кооперативов, в том числе по формированию фондов, осуществлению сделок, и другие вопросы, а также регулирует деятельность ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, устанавливает порядок осуществления ревизии и оказания сопутствующих ревизии услуг, основы деятельности саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов.

Федеральный закон от 16 марта 2006 года № 41-ФЗ "О внесении изменений в главу VI Закона Российской Федерации "О зерне", Федеральный закон "О государственном контроле за качеством и рациональным использованием зерна и продуктов его переработки" и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" уточняет наименования государственных органов, осуществляющих государственный надзор и контроль за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки, а Федеральный закон от 31 марта 2006 года № 45-ФЗ "О внесении изменения в статью 13 Федерального закона "О качестве и безопасности пищевых продуктов" исключает из перечня федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный надзор и контроль в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, органы упраздненной государственной хлебной инспекции.

В 2006 году принят ряд федеральных законов, регулирующих земельные отношения.

Федеральным законом от 17 апреля 2006 года № 53-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации" признается утратившим силу Федеральный закон от 17 июля 2001 года № 101-ФЗ "О разграничении государственной собственности на землю" и изменяется механизм разграничения государственной собственности на землю. В связи с этим изменения вносятся в Земельный кодекс Российской Федерации и федеральные законы от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую".

С принятием Федерального закона от 30 июня 2006 года № 93-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества" земельное законодательство претерпевает очередную трансформацию: изменяются правовые гарантии пользователей и владельцев земельных участков. В Земельный кодекс Российской Федерации внесены изменения, отменяющие право однократного бесплатного приобретения земельного участка, находящегося на праве постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения. Также внесены изменения в Федеральный закон от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан", уточняющие правовой режим имущества общего пользования применительно к земельным участкам общего пользования.

Федеральный закон от 30 июня 2006 года № 92-ФЗ "О внесении изменения в статью 72 Земельного кодекса Российской Федерации" конкретизирует вопросы муниципального земельного контроля в субъектах Российской Федерации — городах

Москве и Санкт-Петербурге, а Федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 204-ФЗ "О внесении изменений в статьи 87 и 89 Земельного кодекса Российской Федерации" устанавливает особый правовой режим использования земель, занятых объектами электросетевого хозяйства. Принят Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 261-ФЗ "О внесении изменений в статьи 20 и 36 Земельного кодекса Российской Федерации", который приводит нормы Земельного кодекса Российской Федерации в соответствие с действующим законодательством о государственных и муниципальных унитарных предприятиях.

Федеральный закон от 18 декабря 2006 года № 232-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" в целях устранения административных барьеров в сфере жилищного строительства изменяет земельное законодательство в части правового режима земель поселений, а также устанавливает механизмы возмещения убытков при изъятии земельных участков и перевода земель из одной категории в другую.

Помимо указанных федеральных законов был принят ряд законодательных актов, касающихся вопросов предоставления бюджетных средств и налогообложения сельскохозяйственных товаропроизводителей, организации сельскохозяйственных розничных рынков, а также рыболовства и ряда других вопросов.

Федеральный закон от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ "О федеральном бюджете на 2006 год" (далее — Федеральный закон от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ) определил расходы на АПК и рыболовство, финансирование мер по государственной поддержке в сфере развития сельского хозяйства. Следует отметить, что федеральный бюджет на 2006 год предусматривал существенное увеличение расходов на финансирование аграрного сектора по сравнению с федеральным бюджетом на 2005 год. Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ были предусмотрены ассигнования для финансирования приоритетного национального проекта "Развитие агропромышленного комплекса". Средства были направлены на увеличение уставных капиталов ОАО "Россельхозбанк" и ОАО "Росагролизинг", на субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на развитие животноводства и малых форм хозяйствования в АПК, на федеральную целевую программу "Социальное развитие села до 2010 года" на субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на строительство (приобретение) жилья для молодых семей и молодых специалистов на селе, методическое обеспечение и информационную поддержку.

Вступили в силу Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 136-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2006 год" и Федеральный закон от 1 декабря 2006 года № 197-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2006 год". Изменения, внесенные указанными федеральными законами в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2006 год", касались, в частности, вопросов, связанных с реализацией приоритетного национального проекта "Развитие агропромышленного комплекса", уточняли порядок возмещения части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, и предусматривали выделение дополнительных бюджетных ассигнований на поддержку сельскохозяйственных товаропроизводителей.

На формирование условий для реализации приоритетного национального проекта "Развитие агропромышленного комплекса" направлены федеральные законы от 3 ноября 2006 года № 177-ФЗ "О внесении изменения в статью 346.2 части второй Налогового кодекса Российской Федерации" (далее — Федеральный закон от 3 ноября 2006 года № 177-ФЗ) и от 3 ноября 2006 года № 180-ФЗ "О внесении изменения в

Федеральный закон "О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах" (далее — Федеральный закон от 3 ноября 2006 года № 180-ФЗ).

Федеральный закон от 3 ноября 2006 года № 177-ФЗ включает в перечень налогоплательщиков, имеющих право перейти на уплату единого сельскохозяйственного налога, сельскохозяйственные потребительские кооперативы. Это будет способствовать снижению налоговой нагрузки на сельскохозяйственные потребительские кооперативы, упрощению налогового учета и отчетности, созданию благоприятных условий для их развития.

Федеральный закон от 3 ноября 2006 года № 180-ФЗ освобождает от обложения налогом на добавленную стоимость ввоз на таможенную территорию Российской Федерации племенного крупного рогатого скота, племенных свиней, овец и коз, семени и эмбрионов указанных племенных животных, племенных лошадей и племенного яйца.

Федеральный закон от 13 марта 2006 года № 39-ФЗ "О внесении изменений в главы 26.1 и 26.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 2.1 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных актов (положений актов) законодательства Российской Федерации о налогах и сборах" направлен на совершенствование налогообложения сельскохозяйственных товаропроизводителей и устранение недостатков в порядке применения системы налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единого сельскохозяйственного налога). В частности, предусмотрено продление срока применения нулевой ставки по налогу на прибыль организаций для сельскохозяйственных товаропроизводителей, не перешедших на уплату единого сельскохозяйственного налога, до 1 января 2008 года и распространение этого положения на правоотношения, возникшие с 1 января 2006 года, что является мерой государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 271-ФЗ "О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации" регулирует отношения, связанные с организацией розничных рынков, в том числе сельскохозяйственных и сельскохозяйственных кооперативных рынков, организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках, права и обязанности лиц, осуществляющих указанную деятельность, а также устанавливает особенности предоставления торговых мест на сельскохозяйственном рынке и на сельскохозяйственном кооперативном рынке.

Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 260-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" и Земельный кодекс Российской Федерации" приводит нормы Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" в соответствие с земельным и водным законодательством, уточняет положения о формировании рыбопромыслового участка.

Существенное влияние на дальнейшее развитие аграрного сектора экономики, без сомнения, окажет реализация Водного кодекса Российской Федерации, а также Лесного кодекса Российской Федерации, которые вступают в действие с 1 января 2007 года.

В 2006 году продолжалась работа по развитию и совершенствованию аграрного и земельного законодательства. Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что для решения существующих проблем, обеспечения условий для дальнейшего развития сельского хозяйства и рыболовства необходимо также осуществление мер по их государственной поддержке.

Подготовлены проекты федеральных законов "О кооперации в Российской Федерации" и "Об экологическом агропроизводстве", разрабатывается проект федерального закона "Об устойчивом развитии сельских территорий". Проект федерального закона "О кооперации в Российской Федерации" предусматривает установление единых правовых норм, регулирующих все виды кооперативов, определяет организационно-правовые, социально-экономические отношения, возникающие в процессе создания, функционирования, прекращения действия кооперативов и их объединений, а также отношения с другими хозяйствующими субъектами и государством. Проект федерального закона "Об экологическом агропроизводстве" направлен на регулирование отношений, возникающих при применении и исполнении обязательных требований к производству и обороту продукции экологического агропроизводства.

Кроме того, представляется целесообразным ускорить работу над проектами федеральных законов "Об охоте и охотничьем хозяйстве", "О винограде и вине", "О внесении изменений в Федеральный закон "О семеноводстве", "О внесении изменений в Федеральный закон "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" и в Земельный кодекс Российской Федерации". Требуется скорейшего дальнейшего рассмотрения проект федерального закона № 70443-3 "О кредитной кооперации", принятый Государственной Думой в первом чтении 24 апреля 2002 года.

Важное значение для обеспечения развития АПК имеют проекты федеральных законов № 284053-4 "О специальном техническом регламенте о молоке, продуктах его переработки, их производстве и обороте", № 284073-4 "О специальном техническом регламенте о соках и соковой продукции", № 350316-4 "Специальный технический регламент на табачную продукцию", № 349848-4 "Специальный технический регламент "О масложировой продукции, ее производстве, хранении, перевозке, реализации и утилизации", находящиеся на рассмотрении в Государственной Думе.

Мониторинг практики применения Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" свидетельствует о необходимости усиления контроля за его нормативным обеспечением. До настоящего времени не принят ряд нормативных правовых актов, необходимых для его реализации.

Ведется работа по подготовке проекта федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов", направленного на совершенствование правовых норм в области рыболовства, сохранения и воспроизводства, рационального использования водных биологических ресурсов, на развитие прибрежного рыболовства, рыбохозяйственной науки, оптимизацию доступа российских пользователей к водным биологическим ресурсам на долгосрочной основе, обеспечение соответствия добывающих мощностей рыбопромыслового флота объемам запасов водных биологических ресурсов. 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. Одновременно продолжается работа над проектом федерального закона "О сохранении осетровых видов рыб, их воспроизводстве, ра-

циональном использовании и регулировании оборота продукции из них", предусматривающим совершенствование механизмов, направленных на промышленное культивирование осетровых видов рыб, их охрану и воспроизводство.

Вопрос государственного регулирования оборота осетровых видов рыб и продукции из них, включая икру, имеет особое значение. В целях создания правовой базы для принятия мер по пресечению незаконного вылова осетровых видов рыб, а также недопущения незаконной реализации продукции из них Правительством Российской Федерации во исполнение поручений Президента Российской Федерации разработан проект федерального закона "О внесении изменений в статью 56 Федерального закона "О животном мире". Законопроектом устанавливаются нормы, являющиеся основой для введения запрета на оборот конфискованных осетровых видов рыб и продукции из них, предусматривается уничтожение объектов отдельных видов животного мира, изъятых из природной среды с нарушением законодательства Российской Федерации об охране и использовании объектов животного мира, а также продукции, полученной из них.

Не менее актуальным в современных условиях является совершенствование земельного законодательства, прежде всего в части землеустройства, кадастрового учета, приобретения прав на земельные участки, резервирования земель.

Следует отметить, что Правительством Российской Федерации в 2006 году подготовлен и внесен в Государственную Думу ряд законопроектов по указанным вопросам.

Проект федерального закона № 321847-4 "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земельных участков для государственных или муниципальных нужд" предлагает введение в структуру Земельного кодекса Российской Федерации новой главы о резервировании земель, которое должно осуществляться путем ограничений правомочий собственников, владельцев, пользователей, арендаторов земельных участков, а проект федерального закона № 347961-4 "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности" уточняет условия и порядок приобретения прав на земельные участки, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и на которых расположены здания, строения и сооружения, с целью ускорения вовлечения земли в хозяйственный оборот путем установления обоснованных ставок выкупа земельных участков и арендной платы за землю.

Проект федерального закона № 322152-4 "О государственном кадастре недвижимости" предусматривает формирование принципиально иного механизма учета земельных участков и некоторых иных объектов недвижимого имущества (зданий, строений, сооружений, объектов незавершенного строительства и других) — государственного кадастра недвижимости.

Вместе с тем требуются решения вопросы, касающиеся распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

Предстоит дальнейшая работа по нормативно-правовому обеспечению создания и развития системы земельно-ипотечного кредитования. Для этого требуется внесение изменений в законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования земельно-ипотечных отношений в сельском хозяйстве, обеспечения сбалансированного механизма защиты прав залогодателей и залогодержателей. Кроме того, создание такой системы сдерживается из-за высокой стоимости работ по межеванию земельного участка и длительности процедуры постановки его на кадастровый учет. В связи с этим требуется ускорить принятие проекта федерального закона

№ 330901-4 "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования проведения землеустройства", внесенного Правительством Российской Федерации и находящегося на рассмотрении в Государственной Думе. Указанный законопроект конкретизирует и дополняет существующий механизм проведения землеустроительных мероприятий и существенным образом изменяет структуру Федерального закона от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ "О землеустройстве".

Остаются нерешенными проблемы оборота земельных долей, обеспечения гарантий собственникам земельных долей, предоставления земельных участков в счет земельных долей. Необходимо скорейшее принятие проекта федерального закона № 349444-4 "О внесении изменений в статью 16 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", устанавливающего продление срока приведения договоров аренды земельных долей в соответствие с действующим законодательством.

§ 5. Государственный финансовый контроль — необходимое условие обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина

В настоящее время базовым документом, задающим международные стандарты развития законодательства о государственном финансовом контроле, является Лимская декларация руководящих принципов контроля (принята IX конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 году). На принципах, провозглашенных данным документом, действует и Европейская организация высших контрольных органов (ЕВРОСАИ)¹.

Российская Федерация присоединилась к Лимской декларации руководящих принципов контроля, а также стала членом ЕВРОСАИ в 1995 году, сразу после принятия Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации". В 1996 году Россия была принята в Азиатскую организацию высших контрольных органов (АЗОСАИ). Наконец, с участием нашей страны 8 июня 2001 года в Киеве была подписана Декларация о принципах деятельности Высших органов финансового контроля государств — участников Содружества Независимых Государств.

Таким образом, Российская Федерация приняла на себя обязательство развивать национальную систему государственного финансового контроля в соответствии с общепринятыми демократическими принципами и традициями. Неизменная приверженность Российской Федерации демократическим принципам предопределила и пути развития внутреннего российского законодательства, регулирующего правоотношения в сфере государственного финансового контроля и федерального бюджета.

Роль Счетной палаты Российской Федерации как важного элемента российской демократии неоднократно подчеркивалась Президентом России В.В. Путиным: "При создании Счетной палаты мы прежде всего стремились к современному и демократическому механизму бюджетного контроля" (из выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на расширенной коллегии Счетной палаты Российской Федерации 28 декабря 2001 года).

Президентом Российской Федерации также подчеркивается верность России общепринятым мировым стандартам финансового контроля: "Органы финансового контроля Российской Федерации опираются не только на национальное законодательство, но и на нормы международного права, а также базовые принципы, зафиксиро-

¹ Материал Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации.

рованные в Лимской декларации" (из выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на V конгрессе ЕВРОСАИ 27 мая 2002 года).

Признанием усилий Российской Федерации по созданию демократических механизмов государственного финансового контроля и формированию эффективного законодательства в данной сфере явился тот факт, что в 2002 году в Москве состоялся V конгресс ЕВРОСАИ, на котором Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин был избран президентом этой наиболее авторитетной и представительной международной организации национальных контрольных органов.

При этом необходимо отметить, что система государственного финансового контроля в России все еще находится в стадии становления. Единая система, которая, по словам Президента России, была бы свободна от "всякого дублирования, параллелизма в работе" (из выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на расширенной коллегии Счетной палаты Российской Федерации 28 декабря 2001 года), пока не создана.

С одной стороны, такое положение вещей объяснимо и отражает систему сдержек и противовесов, свойственных демократическому государству, а с другой — не позволяет законодательно урегулировать ряд наиболее острых проблем национальной финансово-бюджетной системы.

Важнейшим законодательным актом, который призван закрепить базовые принципы построения системы государственного финансового контроля в Российской Федерации, разграничить полномочия органов государственного финансового контроля, а также законодательно закрепить признанные Россией международные принципы государственного финансового контроля, должен стать федеральный закон "О государственном финансовом контроле в Российской Федерации". В части, касающейся Счетной палаты Российской Федерации, указанный федеральный закон должен закрепить статус Счетной палаты Российской Федерации как "высшего контрольного органа, являющегося внешним ревизионным органом".

В 2001 году Президентом Российской Федерации было дано поручение Правительству Российской Федерации подготовить единую концепцию государственного финансового контроля как основу для принятия соответствующего закона. Однако до настоящего времени не найдена такая концепция государственного финансового контроля, которая отвечала бы интересам различных ветвей власти и отражала сложившиеся социально-политические реалии России.

Не очевидна необходимость экстраполяции на Россию модели, принятой в США, Японии или Индии, где в системе государственного контроля заняты десятки тысяч сотрудников, а высший орган государственного контроля является ведомством. Таким образом, вопрос о структуре государственного финансового контроля в России остается открытым.

Несмотря на это, задача разработки и принятия федерального закона "О государственном финансовом контроле в Российской Федерации" остается актуальной. В частности, авторитетный экспертный совет при Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации в 2006 году продолжал работу по данной проблеме.

Кроме того, следует отметить, что законопроекты, разработанные Комиссией Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации в порядке законодательной инициативы, — "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" и "О внесении изменений в Федеральный закон "О Счетной палате Российской Федерации", касающиеся наделения Счетной палаты Российской Федерации правом рассматривать дела об администра-

тивных правонарушений и внесенные в 2005 году в Государственную Думу, до настоящего времени не приняты.

Остается неурегулированным также и вопрос контроля за финансово-хозяйственной деятельностью Счетной палаты Российской Федерации. В соответствии с действующим бюджетным законодательством финансово-хозяйственная деятельность Счетной палаты Российской Федерации может быть подвергнута проверке со стороны Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. В то же время законодательное закрепление статуса Счетной палаты Российской Федерации как "высшего контрольного органа, являющегося внешним ревизионным органом", в соответствии с требованиями ИНТОСАИ и ЕВРОСАИ способствовало бы снятию подобных казусов. В результате отдельные пробелы в законодательстве, связанные в данном случае с порядком назначения и проведения внешнего аудита финансово-хозяйственной деятельности Счетной палаты Российской Федерации, приобрели бы технический характер.

Очевидно, что Счетная палата Российской Федерации, как любой другой государственный орган, не может быть абсолютно независима, так как она является частью государственного механизма. Вместе с тем деятельность Счетной палаты Российской Федерации, охватывающая все отрасли государственного устройства, экономики и полный комплекс социальных вопросов, делает этот орган уникальным проявлением конституционного принципа права многонационального российского народа на участие во власти. В связи с этим крайне важно сохранить закрепленные за Счетной палатой Российской Федерации права и функции, не допустить их перераспределения в систему исполнительной власти. Помимо этого, необходимо дальнейшее развитие законодательства о государственном финансовом контроле в духе Лимской декларации руководящих принципов контроля и принципов ЕВРОСАИ.

Практика работы Счетной палаты Российской Федерации в 2006 году как в части подготовки заключения на проект федерального закона о федеральном бюджете на 2007 год, так и в части проведения контрольных мероприятий по отдельным проблемам (в том числе по национальным проектам, другим важнейшим социально значимым вопросам) подтвердила исключительную эффективность внешнего государственного финансового контроля и невозможность его подмены ведомственным контролем.

§ 6. Перспективы законодательного обеспечения реформы системы технического регулирования

Одним из ключевых направлений активизации усилий всего общества является снятие административных барьеров, налагаемых государством на предпринимательскую инициативу граждан и бизнес. Особенно сложная ситуация сложилась в сфере технического регулирования. Так, Экономической рабочей группой при Администрации Президента Российской Федерации было установлено, что в Российской Федерации действует 25 тысяч ГОСТов, свыше 22 тысяч государственных стандартов, почти 1 тысяча строительных норм и правил, почти 1 тысяча САНПиНов, тысячи инструкций, отраслевых стандартов, технических условий, положений, правил, порядков и других ведомственных нормативных правовых актов, ограничивающих предпринимательскую деятельность. Общее количество нормативных документов превысило 100 тысяч¹.

Как правило, такого рода ведомственные акты бессистемно и непредсказуемо изменяются, не подлежат официальному опубликованию, не размещаются на официальных интернет-сайтах утверждающих их органов государственной власти, вследст-

¹ Материал Комитета Совета Федерации по промышленной политике.

вие чего являются практически недоступными. В результате предприниматели, в том числе иностранные инвесторы, имеют противоречивую информацию об обязательных требованиях, которые они должны соблюдать при осуществлении хозяйственной деятельности. Таким образом, существующая система технических требований не позволяет в полной мере реализовать принципы Конституции Российской Федерации, согласно которым права и свободы граждан (в том числе и право на предпринимательскую деятельность) могут быть ограничены только законом (в соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации).

По данным Росстата, подавляющее большинство претензий к производителям товаров и услуг предъявляются контролирующими органами в отношении маркировки и внешнего вида товара (порядка 97%) и лишь малая часть — в отношении качества и безопасности товара (порядка 3%).

Существующая система представляет серьезную опасность для дальнейшего устойчивого развития России вследствие ее высокой коррупциогенности. Неупорядоченный массив требований и стандартов, имеющих равную юридическую силу, не позволяет организовать хоть сколько-нибудь эффективную систему надзора за их соблюдением. Контрольно-надзорные органы по собственному усмотрению решают, на соответствие каким стандартам и нормам осуществлять проверки, а это только стимулирует коррупцию, ставит предпринимателя в зависимость от усмотрения чиновника, не препятствует проникновению на внутренний рынок опасных товаров.

Выводы аналитиков Администрации Президента Российской Федерации, сделанные после двухлетнего изучения данной проблемы, оказались неутешительными: российская система обязательного технического нормирования была признана фактически недействующей. С одной стороны, Россия перешла к рыночной экономике, а с другой — вся система обязательного нормирования, контроля и надзора, по сути, досталась нам в наследство от экономики советского периода и к условиям рынка не применима.

Эта система не может обеспечить:

- защиту жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества;
- охрану окружающей среды, жизни или здоровья животных, сохранение растений;
- предупреждение действий, вводящих в заблуждение приобретателей.

Эта система не обеспечивает потребности научно-технического прогресса и является мощным барьером для внедрения инноваций.

В 2002 году (пять лет назад) в России была начата реформа технического регулирования, призванная кардинально сократить количество обязательных требований, предъявляемых государством к продукции и технологическим процессам; сосредоточить обязательные требования на задачах обеспечения безопасности человека и окружающей среды; полностью отказаться от государственного регулирования качества выпускаемой продукции, предусмотрев системы добровольного соблюдения стандартов качества; кодифицировать все необходимые обязательные требования в рамках небольшого числа технических регламентов и придать им силу федерального закона; сделать процесс разработки и принятия технических регламентов публичным; обеспечить допуск общества к процессу разработки и обсуждения технических регламентов.

Первым шагом по решению указанных задач и запуску реформы системы технического регулирования стало принятие Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ "О техническом регулировании" (далее — Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ), вступившего в силу с 1 июля 2003 года, который создал правовую основу для проведения реформы технического регулирования.

Задачи реформы, решаемые в рамках принятого федерального закона:

1. Сокращение количества обязательных требований, кодификация обязательных технических требований. Федеральным законом предусмотрено, что обязательному исполнению подлежат лишь те государственные требования, которые установлены техническими регламентами. Обязательные требования должны быть установлены в технических регламентах исчерпывающим образом и иметь прямое действие. Однако до момента принятия технических регламентов ведомственные нормативные акты сохраняют свою силу. Максимальный срок действия данных актов ограничен серединой 2010 года, когда согласно федеральному закону должны быть приняты все необходимые технические регламенты.

2. Концентрация государства на вопросах обеспечения безопасности человека и окружающей среды. С 1 июля 2003 года обязательному исполнению подлежат лишь те государственные технические требования, которые преследуют своей целью обеспечение безопасности человека и окружающей среды. Таким образом, не подлежат обязательному исполнению технические требования, обеспечивающие качество продукции, учет и другие задачи, не имеющие отношения к безопасности человека и окружающей среды.

3. Создание системы добровольного соблюдения стандартов качества. Разделы закона, посвященные стандартизации и сертификации, предусматривают систему добровольного соблюдения стандартов качества. Такие стандарты могут быть приняты в виде национальных стандартов или стандартов организаций. Федеральным законом предусмотрена процедура создания добровольных систем сертификации, описан порядок их действия.

4. Публичность процесса разработки и принятия технических регламентов. Все проекты технических регламентов подлежат предварительному публичному обсуждению. Замечания и предложения, полученные в рамках публичного обсуждения, подлежат учету и могут быть отдельно рассмотрены законодателем при принятии решения об утверждении технического регламента. Кроме того, технические регламенты принимаются Федеральным Собранием, что само по себе делает этот процесс более открытым по сравнению с существовавшей ранее практикой узковедомственных решений.

5. Привлечение общества к процессу разработки технических регламентов. Федеральным законом предусмотрено, что разработчиком проекта технического регламента может быть любое лицо.

Федеральным законом от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ предусмотрен переходный период продолжительностью семь лет с момента вступления в силу федерального закона. В течение данного срока, т.е. до 1 июля 2010 года, должен быть полностью завершен переход к установлению обязательных требований только техническими регламентами, таким образом будет выстроена вся система технического регулирования на новой нормативной базе. Столь длительный срок объективно обусловлен прежде всего необходимостью создания новой для российского законодательства системы федеральных законов — технических регламентов.

В соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ все акты, содержащие требования к производству, товарам и услугам, будут утверждаться в форме технических регламентов, содержащих все обязательные требования по безопасности продукции и процессов производства, либо стандартов (национальных, корпоративных) для добровольного применения, которые должны способствовать повышению конкурентоспособности продукции.

Необходимо будет принять ориентировочно 500 технических регламентов. Кроме того, вне зависимости от специфики того или иного вида деятельности существуют универсальные требования: по безопасной эксплуатации машин и оборудования, зданий и сооружений, пожарной, биологической, экологической безопасности и пр. Такие требования составят содержание общих технических регламентов. В соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ общие технические регламенты будут приняты по вопросам: безопасной эксплуатации и утилизации машин и оборудования; безопасной эксплуатации зданий, строений, сооружений и безопасного использования прилегающих к ним территорий; пожарной безопасности; биологической безопасности; электромагнитной совместимости; экологической безопасности; ядерной и радиационной безопасности. Остальные технические регламенты будут являться специальными.

Реформа системы технического регулирования осуществляется поэтапно.

На первом этапе был проведен мониторинг действующей системы технического регулирования, определены принципы, цели и задачи реформы, которые, по существу, были закреплены Федеральным законом от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ.

На втором этапе (2002—2003 годы) были подготовлены и утверждены первые методические материалы по разработке технических регламентов, по деятельности экспертных комиссий по техническому регулированию, призванные обеспечить разработку технических регламентов с участием представителей предпринимательского и бизнес-сообщества, потребителей, научной общественности.

Вместе с тем в 2005 году (в начале второго этапа) реализация реформы натолкнулась на серьезные препятствия, большинство которых связано с нежеланием государственного аппарата менять положение дел в данной сфере. На протяжении двух лет административное сопротивление реформе постоянно нарастало, и к концу 2005 года речь фактически шла о ее сворачивании.

Еще на этапе принятия Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ отдельные федеральные ведомства предпринимали систематические усилия, направленные на торпедирование закона. Несмотря на то что проект был внесен в Государственную Думу от имени Правительства Российской Федерации, именно правительственные чиновники развернули в Госдуме агитацию против принятия закона. К счастью, попытки государственного аппарата заблокировать проведение реформы были тогда вовремя пресечены — в основном благодаря оперативным действиям подразделений Администрации Президента Российской Федерации.

После вступления в силу Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ главной задачей реформы стало принятие технических регламентов. Ведь от скорости данного процесса напрямую зависели темпы отмены ведомственного регулирования в соответствующих отраслях. Неудивительно, что именно процесс разработки технических регламентов стал основной мишенью ведомственного саботажа.

Так, в частности, Госстандартом России была развернута целая кампания по дискредитации закона. В процессе обсуждений закона с прессой, чиновниками, представителями бизнеса, общественных и научных организаций руководители Госстандарта России неизменно доказывали принципиальную невозможность кодификации обязательных технических требований. Ими была предложена и широко озвучена так называемая двухуровневая модель технического законодательства, при которой в технических регламентах устанавливались бы лишь самые общие (весьма расплывчатые) положения, а конкретные требования по-прежнему фиксировались бы в стандартах.

Чиновники Госстандарта России даже отважились утверждать, что именно такая модель была предусмотрена Федеральным законом от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ.

Они развернули соответствующую их представлениям систему подготовки специалистов по разработке регламентов, в результате чего в Государственную Думу были представлены десятки бессмысленных документов, ни один из которых не удовлетворял требованиям закона.

Другим направлением ведомственной реакции стала прямая атака на Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ. Госстандартом России были разработаны и предложены на рассмотрение в Аппарат Правительства Российской Федерации многочисленные поправки, необходимость которых объяснялась негативным двухлетним опытом реализации Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ. Цинизм ситуации состоял в том, что на протяжении двух лет закон чиновниками фактически не исполнялся, а следовательно, не могло возникнуть никакого опыта его применения — ни положительного, ни отрицательного.

Ситуация приняла угрожающий характер в декабре, когда Правительство Российской Федерации, идя на поводу у противников реформы, приняло решение рассмотреть вопрос о внесении поправок в Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ. Основной смысл поправок, курсирующих сегодня по правительственным кабинетам, сводится к сохранению ведомственного нормотворчества в области обязательных технических требований. Если такие поправки будут одобрены Правительством Российской Федерации, то с уверенностью можно констатировать, что реформа технического регулирования провалилась.

К выявленным к концу 2005 года проблемам можно отнести и ряд других.

В процессе реорганизации Администрации Президента Российской Федерации фактически был утерян центр реформирования, и сегодня в Администрации нет высокопоставленного руководителя, ответственного за проведение реформы. Такое положение дел сыграло на руку противникам реформы, которые могли вести свою деятельность в условиях полного молчания со стороны руководства страны.

В результате от власти обществом были получены многочисленные и однозначные сигналы о том, что реформа проводиться не будет. Это привело к тому, что бизнес и научные организации остались в стороне от процесса разработки технического законодательства. И сегодня в стране, как и два года назад, нет общественного движения, на которое могли бы опереться руководители реформы.

Также следует отметить недостаточное вовлечение в процесс реформы регионов Российской Федерации, в том числе органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Несомненно, что на этапе, когда закладывалась правовая основа реформы технического регулирования, большинство организационных действий происходило на федеральном уровне. Но следовало предвидеть, что реализация реформы не будет сконцентрирована в федеральном центре, так как обязательные требования регламентов будут распространяться на такие субъекты, как, например, изготовители, поставщики, продавцы и т. п. А данные категории предпринимательского сообщества существуют во всех регионах России.

В то же время следует отметить, что отдельные предпосылки к успешному продолжению реформы все-таки имелись. Так, например, Правительством Российской Федерации была принята государственная Программа разработки технических регламентов. В палатах Федерального Собрания определены комитеты, ответственные за формирование технического законодательства. В рамках данных структур организованы экспертные советы. К концу 2005 года было обеспечено организационное, методическое и информационное обеспечение реформы технического регулирования, созданы Правительственная комиссия по техническому регулированию, Комиссия

Государственной Думы по техническому регулированию, Временная комиссия Совета Федерации по вопросам технического регулирования, Общественный совет по техническому регулированию при Минпромэнерго России, группы экспертов по сферам технического регулирования. Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2005 года № 97 утверждено Положение о координации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти по реализации Программы разработки технических регламентов. Была начата разработка первых проектов технических регламентов. Кроме того, в 2005 году начался процесс подготовки международных соглашений по гармонизации технического законодательства в рамках СНГ, ЕЭП, ЕврАзЭС, ЕС.

В 2006 году, в начале третьего этапа реформы системы технического регулирования, в значительной степени расширена и доработана методическая база. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2006 года № 781-р утверждена Программа разработки технических регламентов на 2006—2008 годы, в которую включены первоочередные и наиболее приоритетные технические регламенты (7 общих и 174 специальных технических регламента).

В соответствии с программой в 2006 году в Правительство Российской Федерации должны были быть представлены 43 проекта технических регламентов, представлено — 3. Однако с учетом неисполнения программы в 2006 году высока вероятность того, что в 2007 году будут рассматриваться также проекты регламентов, которые не удалось разработать в 2006 году. На 2008 год программой предусмотрено рассмотрение порядка 95 проектов технических регламентов.

В конце 2006 года произошел еще один поворот в реализации реформы технического регулирования. Принятие предлагаемых Правительством Российской Федерации поправок приведет к прекращению реформы технического регулирования, так как полностью возвращает правоустановление норм в сфере технического регулирования исполнительным органам власти, узаконивая запрет на принятие технических регламентов федеральными законами.

Так, подготовлены поправки к Федеральному закону от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ, суть которых сводится к трем основным моментам:

- 1) исключить вообще или минимизировать участие общества в процессе обсуждения технических регламентов, таким образом дискриминируя граждан России;
- 2) необоснованно исключить некоторые отрасли из сферы регулирования Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ;
- 3) ухудшить таким образом позиции отечественных производителей (их конкурентоспособность), исключив процесс производства товаров из сферы регулирования Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ.

Принятие специальных технических регламентов в форме постановлений Правительства Российской Федерации, а не федеральных законов приведет к исключению общества (производителей, потребителей, ученых, экспертов, профессиональных союзов и т.п.) из процесса создания, обсуждения и принятия технических регламентов, так как лишает граждан их конституционного права в соответствии с частью 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации участвовать в управлении делами государства через представительные органы. Технические регламенты — нормативно-правовые акты, существенно влияющие на жизнедеятельность общества, устанавливающие обязательные для исполнения требования, в том числе к продукции, процессам для обеспечения безопасности, жизни и здоровья граждан, поэтому в соответствии с пунктом 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации они не могут быть приняты постановлениями Правительства Российской Федерации.

В то же время предлагаемые изменения допускают создание нового механизма коррупции в Российской Федерации, так как Правительство Российской Федерации отстраняется от определения цены работ по обязательному подтверждению соответствия. При этом сертификация становится обязательной, ее осуществляют аккредитованные органы по сертификации, устанавливая стоимость работ по сертификации самостоятельно. Таким образом возникает предпосылка для нового способа извлечения дохода из государственной службы и значительного повышения уровня коррупции.

§ 7. Перспективы реформирования жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации

Состояние ЖКХ в современной России характеризуется множеством нерешенных проблем — высокой степенью изношенности коммунальных сетей, наличием ветхого жилья, противоречивой тарифной политикой, низким качеством предоставляемых коммунальных услуг¹.

Значительная часть отрасли до сих пор работает по устаревшей социалистической модели. Цены на услуги ЖКХ устанавливаются не рынком, а региональными и местными органами власти. Локальный монополизм не позволяет развиваться конкуренции, финансовые отношения в отрасли непрозрачны. Все это приводит к тому, что инвестиций недостаточно даже для простого воспроизводства.

Такой сложный комплекс проблем трудно решить в короткие сроки. Тем не менее принятие Жилищного кодекса Российской Федерации предопределило основы стратегии реформирования отрасли. На сегодняшний момент Правительством Российской Федерации предлагается комплекс мероприятий, нацеленных на создание таких институциональных условий, которые включают рыночный механизм в ЖКХ и направлены на конкретизацию положений Жилищного кодекса Российской Федерации.

Важным элементом в комплексе мероприятий является **развитие инициативы собственников жилья** (упрощение деятельности товариществ собственников жилья (ТСЖ), передача в общую долевую собственность помещений в многоквартирных домах).

В случае, если собственники не смогут решить вопросы выбора управляющей компании, Жилищным кодексом Российской Федерации предусматривается возможность назначения управляющей организации местными органами власти. Комплекс мероприятий Правительства Российской Федерации достаточно подробно устанавливает процедуру проведения конкурсов местными органами власти.

Тем не менее вопрос управления многоквартирным домом остается неоднозначным. Каким из предусмотренных Жилищным кодексом Российской Федерации способов будет управляться дом, должно решить общее собрание жильцов. Это либо непосредственное управление жильцами, либо через ТСЖ или органы жилищного кооператива, либо специализированной управляющей компанией. Если решение жильцами не принято в установленный срок (сейчас эта дата определена как 1 января 2007 года), то за них решают органы местного самоуправления, назначая управляющего по конкурсу. И здесь возникает два момента, в которых субъективное усмотрение местных органов будет иметь решающее значение.

Момент первый: назначение по конкурсу. Сам механизм конкурсного отбора позволяет определенные допуски — установление различных критериев, в том числе не имеющих однозначного толкования, то есть создание предпочтений одному из участ-

¹ Материал Комитета Совета Федерации по промышленной политике.

ников. Именно поэтому сейчас наметилась тенденция на замену конкурсов аукционами как более справедливым и объективным способом определения победителя.

Надо учитывать и следующее обстоятельство: в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации после 1 января 2007 года органы местного самоуправления должны будут провести буквально вал конкурсов, не говоря о том, что соответствующих денежных средств на это не предусмотрено. В условиях такого массового проведения конкурсов высока вероятность резкого повышения числа злоупотреблений, и постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2006 года № 75 "О порядке проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом" само по себе ситуацию не исправит.

Более того, возможно заключение договора вообще без проведения конкурса в том случае, если конкурс не состоялся. Совершенно очевидно, что можно создать такие условия, при которых конкурс будет признан несостоявшимся. В этом случае назначение управляющей компании возможно вообще без всякой конкуренции.

И второй момент. На сегодняшний день, за полтора года действия Жилищного кодекса Российской Федерации, способ управления многоквартирным домом определен в менее 20% многоквартирных домов. То есть очевидно, что первоначально определенный срок — до 1 января 2007 года — был чересчур оптимистичен, а население и местные власти оказались не готовы к выбору, недостаточно активно велась разъяснительная работа, информационное обеспечение этого мероприятия оказалось на низком уровне.

Очевидно, первоначально установленный законом срок необходимо продлить, поскольку выбор управляющей организации — это ответственный шаг для жильцов, и крайне желательно, чтобы они сделали его самостоятельно.

Договор управления многоквартирным домом заключается на срок от 1 года до 5 лет, но при этом способ управления может быть изменен в любое время по решению общего собрания жильцов. Управляющая организация вынуждена постоянно находиться в "подвешенном" состоянии, в таком положении у нее не будет стимула добросовестно исполнять свои обязательства. Получается, что управляющий — "временщик", у которого нет желания заботиться о дальнейшей перспективе. Таким образом, при отсутствии капитального, долговременного подхода решаться будут только сиюминутные проблемы. В совершенствовании нуждается весь раздел Жилищного кодекса Российской Федерации, посвященный вопросам управления многоквартирным домом.

В Комитет Совета Федерации по промышленной политике поступают обращения из субъектов Федерации, содержащие призывы к реализации программ модернизации жилищного фонда. Однако источники финансирования этих программ не определены¹. В плане мероприятий Правительства Российской Федерации содержатся предложения по разработке изменений для внесения в Жилищный кодекс Российской Федерации в части условий софинансирования из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации расходов по ликвидации ветхого и аварийного жилья.

Однако вопрос аварийного и ветхого жилья более сложный и комплексный. Ситуация в отрасли критическая, обеспеченность населения жильем надлежащего качества совершенно недостаточная, значительная доля жилого фонда имеет неудовлетворительную степень благоустройства (водопровод, отопление, горячее водоснаб-

¹ В качестве источника нередко предлагается Стабилизационный фонд, хотя его средства в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации могут использоваться только на цели, предусмотренные законом.

жение). Необходимо ежегодно проводить капитальный ремонт и реконструкцию 150 млн. кв. метров жилья; имеющихся денежных средств на выполнение такого объема работ совершенно недостаточно, вследствие чего ежегодно под ремонт попадает не более 30 млн. кв. метров жилья.

Таким образом, капитальный "недоремонт" жилого фонда постоянно накапливается, и сейчас уже порядка 100 млн. кв. метров жилья нуждается в проведении неотложного капитального ремонта. Между тем действующий с 1 марта 2005 года Жилищный кодекс Российской Федерации возлагает обязанности по проведению капитального ремонта на собственников жилых помещений, то есть все владельцы приватизированных квартир должны осуществлять этот ремонт за свои деньги, вне зависимости от финансовой состоятельности. При этом в квартирную плату, которую все эти люди регулярно уплачивали до принятия нового Жилищного кодекса Российской Федерации, включались и расходы на проведение капитального ремонта, который не был проведен.

Ни Жилищный кодекс Российской Федерации, ни Федеральный закон "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" никак не регулируют ситуацию с не проведенным до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации капитальным ремонтом. Дополнительную актуальность вопросу придает еще одна норма Жилищного кодекса Российской Федерации, обязывающая собственников жилья в аварийном доме произвести его снос за собственный счет. Причем не делается исключения и для тех случаев, когда жилье приходит в аварийное состояние из-за непроведения ремонта в установленные сроки и в надлежащем объеме. А такая ситуация приводит уже к прямому нарушению части 1 статьи 40 Конституции Российской Федерации, согласно которой никто не может быть произвольно лишен жилища.

Проблему, конечно, надо решать. Сложность заключается в том, что у муниципалитетов, в ведении которых сейчас находится комплекс ЖКХ, часто нет денежных средств даже на аварийный ремонт, не говоря уже о капитальном; бюджетные расходы на капитальный ремонт в 2006 году уже превысили 100 млрд. рублей. В принципе решение данной проблемы хотя и уходит в область бюджетных и межбюджетных отношений, тем не менее во многом является политическим, волевым решением. Мерой срочного характера пока может быть законодательное исключение из обязанности собственников аварийного жилья производить его снос за свой счет именно в тех случаях, когда в таком жилье капремонт не проводился.

На сегодняшний момент Правительство Российской Федерации предлагает мероприятия по развитию конкуренции в сфере управления и обслуживания многоквартирных жилых домов. С этой целью предусматривается приватизация муниципальных и государственных предприятий в сфере ЖКХ. Тем не менее введение рыночных механизмов не будет означать полный уход государства из данной отрасли.

Убыточность жилищно-коммунального сектора в настоящее время вынуждает государство применять к нему и к обслуживающим сектор ЖКХ организациям (в том числе энергоснабжающим) нерыночные механизмы регулирования. Поэтому совершенно необходимо скорейшее развитие рыночных отношений, характеризующихся наличием конкуренции, экономической мотивацией ведения эффективной деятельности, наличием условий для привлечения инвестиций. Для этого в жилищно-коммунальный сектор нужно привести эффективный менеджмент, осуществить максимальный переход от монополии к рынку: все услуги, которые могут оказываться рыночными структурами, должны быть выведены на рынок. При этом требуется определить правила игры для создаваемого рынка, при которых вновь создаваемые

предприятия будут свободны от неоправданного государственного вторжения и будут мотивированы на вхождение в рынок и ведение бизнеса в сфере ЖКХ. При вхождении в рынок ЖКХ формируемым субъектам рынка будет необходима информационная, методическая и консультационная поддержка для преодоления административных ограничений.

Необходимо переходить к порядку установления тарифов, который не связывает уровень тарифов с фактическими издержками, а связывает их с динамикой внешних по отношению к отрасли факторов (с уровнем инфляции, ценами на энергию и энергоносители — особого внимания требуют цены на уголь) и нормальными издержками, а также учитывает норму возврата на вложенный капитал как минимальную меру рентабельности.

Переход от тарифного регулирования на рыночное ценообразование будет способствовать оптимизации структуры и размеров затрат в соответствии с реальными потребностями потребителей данного сектора. При этом механизм формирования существующих тарифов должен быть экономически обоснованным и прозрачным.

Поскольку муниципальные образования в настоящее время не имеют соответствующих стимулов и полномочий по организации системы коммунального обслуживания на рыночных принципах, для привлечения частного бизнеса на рынок жилищно-коммунальных услуг необходимо вносить соответствующие изменения в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Кроме того, назрела необходимость совершенствования организационно-правовой формы предприятий ЖКХ, для чего необходима работа над законодательством, регулирующим правовой статус унитарных предприятий.

На сегодняшний момент отсутствует целостная картина технического состояния объектов и финансового состояния предприятий комплекса. Реестра объектов, находящихся в хозяйственном ведении коммунальных предприятий, нет, в связи с этим адекватный мониторинг и контроль отрасли невозможны. Инвентаризация и надлежащее оформление прав в отрасли потребуют значительных финансовых, организационных и временных затрат.

Должна быть проведена полная и системная инвентаризация экономического и технического состояния предприятий ЖКХ, в ходе которой необходимо выявить и документально оформить задолженности по дотациям, бюджетным обязательствам по оплате льгот и субсидий как в межбюджетных отношениях, так и между бюджетами муниципалитетов и предприятий ЖКХ. В дальнейшем необходимо произвести санационные мероприятия по долгам, осуществить централизованное погашение взаимной задолженности бюджетов всех уровней и налоговой задолженности предприятий ЖКХ.

До сих пор не проведено окончательное разграничение прав на объекты ЖКХ. Весь комплекс ЖКХ отдан в ведение муниципальных образований, у которых в отношении имущества комплекса имеется право хозяйственного ведения, то есть они не имеют права сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или распоряжаться этим имуществом иным способом без согласия собственника, самостоятельно решать вопросы создания и реорганизации предприятий комплекса. В силу этих причин управленческие решения в отрасли отличаются низкой степенью эффективности и ответственности, управленческая политика не имеет стратегической, долговременной направленности, не восприимчива к новациям.

У муниципалитетов нет интереса к привлечению инвестиций. Привлечение инвестиций муниципальными органами малореально, так как банковский сектор не готов

выдавать долгосрочные кредиты с приемлемой процентной ставкой без предоставления серьезных гарантий (на уровне Российской Федерации или субъекта Российской Федерации). Потенциальных кредиторов сдерживает и то, что к муниципалитетам в соответствии с действующим законодательством весьма сложно применить процедуру банкротства. Кроме того, бюджетное планирование на муниципальном уровне также не направлено на привлечение долгосрочных инвестиций, поскольку местные бюджеты принимаются на год. Поэтому самостоятельно привлечь инвестиционный ресурс в ЖКХ муниципалитеты не могут. А между тем привлечение долгосрочных кредитных ресурсов позволило бы провести реструктуризацию себестоимости отрасли и повысить инвестиционную составляющую тарифов, не увеличивая при этом размер платежей, взимаемых с конечных потребителей.

На модернизацию коммунальной инфраструктуры, возобновление основных фондов недостаточно средств, выделяемых бюджетом. В отрасль необходимо привлекать инвестиции, реализуя механизм государственно-частного партнерства. Однако при существующей ситуации инвестиции в комплекс ЖКХ не пойдут. Для повышения инвестиционной привлекательности отрасли и создания у инвесторов хотя бы минимальной уверенности в надежности финансовых вложений необходимо обеспечить широкую передачу управления коммунальной инфраструктурой соответствующим бизнес-структурам путем проведения открытых торгов с четкими и недискриминационными условиями.

Инвестиции в отрасль ЖКХ также можно было бы привлечь, используя лизинговые схемы. Однако в соответствии с российским законодательством лизингодатель не может самостоятельно эксплуатировать объект лизинговых отношений.

В 2005 году был наконец принят Федеральный закон "О концессионных соглашениях". Однако закон носит достаточно общий, рамочный характер и не решает задачу создания экономически эффективного взаимодействия публичных образований с частными инвесторами по использованию имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений. Работа над совершенствованием концессионного законодательства должна быть продолжена.

Кроме того, сам по себе частный капитал, занимающийся предоставлением коммунальных услуг, на рынке не консолидирован, отсутствует единая концепция предоставления таких услуг, частным компаниям в одиночку сложно отстаивать свои интересы. С другой стороны, потребители заинтересованы в наличии, кроме государственного контроля, и иных видов и форм контроля над поставщиками услуг. В определенной степени ситуацию могло бы разрешить наличие саморегулируемых организаций, но соответствующий законопроект был принят в первом чтении еще три года назад, а затем работа над ним застопорилась. Необходимо в ближайшее время доработать законопроект и принять его.

Для предоставления качественных и безопасных услуг на рынке услуг ЖКХ наряду с другими отраслями промышленности Федеральным законом от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ предусматривается принятие ряда технических регламентов¹ в виде федеральных законов.

На сегодняшний момент нормативно-техническое обеспечение отрасли неудовлетворительно и не отвечает современным реалиям.

Вопросы водоснабжения, отопления, энергоснабжения в определенной части подпадают под действие законодательства о техническом регулировании, но соответствующие технические регламенты пока не приняты, действуют устаревшие нормы,

¹ О безопасной эксплуатации зданий, строений и сооружений и безопасном использовании прилегающих к ним территорий; о водоснабжении; о водоотведении; о питьевой воде.

причем необходимо учитывать, что реальное исполнение требований этих норм во многих случаях невозможно физически. Попытки же обеспечить формальное соответствие ведут к росту издержек. С другой стороны, сложившаяся ситуация существования заведомо невыполнимых требований создает атмосферу вседозволенности, терпимости к нарушениям и дает возможность роста коррупции в контролирующих органах.

Складывается парадоксальная ситуация, когда платить штрафные санкции за нарушения оказывается намного выгоднее, чем не допускать этих нарушений.

Наглядным примером может стать летняя авария коллектора в городе Красногорске, парализовавшая на три дня значительную часть города. ЧП еще раз показало, с одной стороны, жизненную необходимость устойчивого функционирования систем водоснабжения, а с другой стороны — их высокую уязвимость.

Устаревшие технологии и оборудование для водоподготовки не позволяют добиваться соответствия качества воды гигиеническим требованиям, существующим в России САНПиНам. Из-за износа оборудования заметно ухудшается качество питьевой воды.

Деятельность организаций по питьевому водоснабжению регламентируется в настоящее время более 150 нормативными и методическими документами: ГОСТами, САНПиНами, СНиПами, техническими условиями, правилами и т.д. Многие из них носят противоречивый характер и не соответствуют нормативам Европейского союза. Все они не имеют статуса законодательного акта, поэтому их нормативно-правовой статус весьма сомнителен.

В то же время эти документы не предусматривают требований гигиенической и технической безопасности при водоснабжении населения домовыми распределительными системами, автономными и нецентрализованными системами водоснабжения.

Сейчас в Государственной Думе находится два проекта технических регламентов в названной сфере — "О питьевой воде и питьевом водоснабжении" и "О водоотведении". Над ними надо работать, их надо обсуждать и принимать.

Есть еще одно обстоятельство, придающее дополнительную актуальность разработке современных технических норм, по которым должно происходить функционирование отрасли ЖКХ. Вся система ЖКХ, созданная в советское время, является жестко централизованной и глобализованной. В настоящее время теплоснабжение примерно 80% жилья городского фонда осуществляется от централизованных источников. Соответственно, имеются в наличии теплосети с большой протяженностью, при эксплуатации которых возрастают теплопотери и повышается риск аварийных отказов. По статистике, на сетевую инфраструктуру приходится до 85% всех аварий. Особенно неэффективно централизованное снабжение для малых поселений и районов с низкой плотностью населения, что уже само по себе приводит к удорожанию коммунальных услуг на 15—20% из-за большей протяженности сетей снабжения.

Альтернатива есть — это автономные системы тепло-, водо-, энергоснабжения. Их преимущество заключается в том, что ресурсы генерируются возможно ближе к месту потребления, соответственно минимизируются затраты на строительство и последующий ремонт сетей передачи, минимизируются потери ресурсов при их передаче конечному потребителю, преобладают большая гибкость и оперативность в выборе режима функционирования. Но внедрению таких систем препятствует то, что вся законодательная база, в том числе технические и технологические нормы, правила, стандарты, были разработаны именно под централизованную систему снабжения. Поэтому вопрос разработки современных технических регламентов получает дополнительную актуальность.

Необходимо как можно скорее завершить разработку, согласование и принять технические регламенты по водо-, тепло-, электро-, газоснабжению. Работа пока идет, к сожалению, медленно, а между тем принятие технических регламентов, область дей-

ствия которых затрагивает жилищно-коммунальный комплекс, должно несколько опережать реформу ЖКХ, поскольку эти регламенты должны будут регулировать безопасное функционирование объектов ЖКХ.

Отдельный вопрос технического регулирования в ЖКХ — приборный учет коммунальных услуг. Имеются серьезные сомнения в адекватности данных приборного учета потребляемых коммунальных услуг. Существующая система стандартизации не позволяет обеспечить соответствие показателей серийного прибора показателям его контрольного образца, при этом допуск прибора учета в эксплуатацию осуществляется после решения государственного органа по стандартизации, который в итоге и несет ответственность. Необходимо, чтобы производители приборов учета коммунальных услуг самостоятельно декларировали соответствие своей продукции и несли за это ответственность.

Меры выхода отрасли из кризиса, которые необходимо принимать в ближайшем будущем, очевидны.

Платежеспособность потребителей достаточно низка и вдобавок неравномерна в разных субъектах Российской Федерации и даже внутри одного субъекта. Между тем способность или же, наоборот, неспособность потребителей оплачивать оказываемые им услуги является основным критерием привлекательности отрасли для провайдеров услуг. Построение же отрасли исключительно на рыночных принципах функционирования осложняется тем, что отрасль имеет тесную взаимосвязь с социальной сферой, в ней завязаны в один узел экономические, социальные и политические составляющие. Социальная сфера по своей природе является дотируемой, затратной для государства, и крайне желательно, чтобы управление этой сферой было как можно более четким и оптимальным с целью снижения неизбежных издержек. Между тем о сколько-нибудь эффективном управлении сектором ЖКХ не приходится говорить, поскольку этот сектор испытывает острый дефицит грамотных, современных специалистов, принципы управления и хозяйствования в нем не изменились с советских времен.

Система отношений между потребителями и провайдерами услуг, между провайдерами услуг и регулятором, регулятором и распорядителем бюджета, который является одним из основных плательщиков, искажена, при этом комплекс ЖКХ представляет собой своеобразную "черную дыру", в которой подчас бесследно исчезают значительные суммы бюджетных средств.

Требуется разработать адекватную современным реалиям систему договоров оказания услуг в сфере ЖКХ (между собственником и оператором, между оператором и потребителями коммунальных услуг) и упорядочить систему льгот и дотаций.

Требуется создать современные стандарты отчетности и раскрытия информации, то есть сделать отрасль финансово прозрачной и, как следствие, контролируемой и инвестиционно привлекательной для бизнеса.

Необходимо выстроить систему качественного менеджмента, который должен затрагивать вопросы организации системы бюджетирования, управленческой отчетности, внедрения системы закупок на рыночных принципах, организовать полноценное обучение управленческих кадров по современным методикам.

При этом с учетом того, что в настоящее время значительная доля предприятий ЖКХ находится в предбанкротном состоянии, очевидно, что целесообразна постановка вопроса о введении внешнего управления для данных предприятий.

Реформирование отрасли должно обязательно и приоритетно изменить систему отношений между потребителями и провайдерами услуг, между провайдерами услуг и регулятором, регулятором и распорядителем бюджета.

§ 8. Право на интеллектуальную собственность, научное и техническое творчество

Интеллектуальная собственность в соответствии с частью 1 статьи 44 Конституции Российской Федерации охраняется законом, а правовое регулирование в этой сфере относится к исключительной компетенции Российской Федерации¹.

Российское законодательство в основном полно и непротиворечиво регулирует отношения в сфере интеллектуальной собственности и, по мнению международных экспертов, соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права. Однако практика его применения зачастую не отвечает международным обязательствам, и этому вопросу уделяется повышенное внимание в условиях перехода на инновационный путь развития экономики и вступления России во Всемирную торговую организацию (далее — ВТО).

Если в посланиях Федеральному Собранию на 2001 и на 2002 годы констатировалась неадекватность системы охраны, защиты и использования интеллектуальной собственности и ставилась задача гармонизации российского законодательства с нормами ВТО, где одними из важнейших являются законы в области интеллектуальной собственности, то в Послании Федеральному Собранию на 2006 год была особо подчеркнута необходимость надежной защиты интеллектуальной собственности внутри страны (в том числе для выполнения обязательств перед иностранными партнерами) и за рубежом в целях усиления защиты интересов российских правообладателей.

Основным результатом деятельности 2006 года по законодательному обеспечению института интеллектуальной собственности стал Федеральный закон от 18 декабря 2006 года № 230-ФЗ "Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть четвертая" (далее — часть четвертая ГК РФ). Согласно Федеральному закону от 18 декабря 2006 года № 231-ФЗ "О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации" часть четвертая ГК РФ вводится в действие с 1 января 2008 года.

Часть четвертая ГК РФ объединила разрозненные ранее нормы действующего законодательства об авторском праве и смежных правах, товарных знаках, правовой охране программ для ЭВМ, патентного права.

В нее вошли как устоявшиеся правовые институты, так и новые. В числе новых — институты охраны исключительного права изготовителя базы данных на содержание такой базы данных; исключительного смежного права публикатора — гражданина, который впервые обнародовал произведение литературы, науки или искусства, не опубликованное в течение срока действия авторского права и перешедшее в общественное достояние либо вообще никогда не охранявшееся авторским правом; права на секрет производства (ноу-хау); права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии.

В части четвертой ГК РФ уточнены вопросы: охраны прав на фирменное наименование юридического лица, на коммерческое обозначение, которое в отличие от фирменного наименования, индивидуализирующего юридическое лицо, призвано индивидуализировать предприятие (магазин, ресторан, фабрику и т.п.) как производственную единицу; первоначального возникновения права у его автора; возникновения и оборота исключительного права на результат творчества; авторского права при создании служебного произведения; получения вознаграждения от работодателя; защиты авторских прав.

Особое внимание уделено правовой регламентации основных видов договоров, предметом которых по закону может выступать интеллектуальная собственность до-

¹ При подготовке использованы материалы, представленные Республиканским научно-исследовательским институтом интеллектуальной собственности (директор В.Н. Лопатин) и Комитетом Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии.

говора об отчуждении исключительного права, обеспечивающего гражданско-правовой оборот прав на объекты интеллектуальной собственности; лицензионного договора, обеспечивающего предоставление права использования результатов интеллектуальной деятельности или средств индивидуализации.

Часть четвертая ГК РФ устанавливает основания для существенного усиления мер юридической ответственности за нарушение авторских и смежных прав. В сфере уголовно-правовой ответственности предусмотрены основания для применения конфискации оборудования и материалов, использовавшихся для совершения правонарушения, с последующим их уничтожением за счет правонарушителей. Кроме того, в отношении организаций и предпринимателей, действующих без образования юридического лица, станет возможным применение специальной меры административного порядка — принудительной ликвидации (прекращения регистрации в качестве предпринимателей). В качестве дополнительных гарантий защиты установлено ограничение на обращение взыскания на принадлежащее автору и исполнителю исключительное право. Предусматриваются юридические возможности возложения на издателя обязанности начать использование произведения не позднее определенного лицензионным договором срока, нарушение которой порождает право одностороннего расторжения договора по инициативе автора без возмещения издателю причиненных этим убытков, а также возможность взыскать с издателя предусмотренное договором вознаграждение в полном объеме.

Законодательное решение о включении части четвертой в Гражданский кодекс Российской Федерации принято; вместе с тем на стадии ее подготовки вопрос о целесообразности правового регулирования интеллектуальной собственности независимо от гражданского законодательства, самостоятельным комплексным законом долгое время оставался нерешенным. Обоснованность выбранного подхода покажут время и мониторинг нового законодательства.

Однако в 2006 году законодатель не ограничился принятием только части четвертой ГК РФ. Вопросы защиты интеллектуальной собственности учитывались при принятии других законов.

Так, Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции" предусмотрел меры по защите результатов интеллектуальной деятельности в результате недобросовестной конкуренции. В частности, в нем предусматривается перечень действий, относящихся к недобросовестной конкуренции: продажа, обмен или иное введение в оборот товара, если при этом незаконно использовались результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации продукции, работ, услуг; незаконное получение, использование, разглашение информации, составляющей коммерческую, служебную или иную охраняемую законом тайну; незаконное приобретение и использование исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации продукции, работ или услуг.

Федеральный закон от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ "О рекламе" (далее — Федеральный закон от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ) закрепляет требование о необходимости соблюдения законодательства Российской Федерации об авторском праве и смежных правах при изготовлении, размещении или распространении рекламы. В данном законе законодатель отнес результаты интеллектуальной деятельности к "объектам рекламирования" и предписывает осуществлять: охрану результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации юридического лица, продукции, работ или услуг, которые являются объектом рекламирования; охрану объектов интеллектуальной собственности, которые являются неотъемлемой частью рекламирования

иных товаров, работ или услуг; охрану произведений, охраняемых авторским правом и смежными правами, при размещении рекламы во время их использования; защиту против недобросовестной конкуренции.

Специальные требования и ограничения, установленные Федеральным законом от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ, распространяются также и на рекламу средств индивидуализации товаров, их изготовителей или продавцов. В частности, к недостоверной рекламе отнесены не соответствующие действительности сведения об исключительных правах. Запрещена как недобросовестная реклама товара, если в ней используются товарный знак или знак обслуживания, тождественные или сходные до степени смешения с товарным знаком или знаком обслуживания другого товара.

Федеральным законом от 10 января 2006 года № 18-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" предусматривается в качестве обязательного требования при включении в наименование общественного объединения (некоммерческой организации) личного имени гражданина, символики, защищенной законодательством Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности или авторских прав, а также полного наименования иного юридического лица как части собственного наименования для государственной регистрации общественного объединения или некоммерческой организации представление документов, подтверждающих их использование.

Федеральным законом от 13 марта 2006 года № 39-ФЗ "О внесении изменений в главы 26.1 и 26.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 2.1 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных актов (положений актов) законодательства Российской Федерации о налогах и сборах" были внесены вступившие в силу с 1 января 2007 года изменения в статью 346.5. Налогового кодекса Российской Федерации, которыми закрепляется новый порядок определения и признания доходов и расходов с учетом объектов интеллектуальной собственности.

В целях установления правовой охраны и порядка рассекречивания секретных изобретений, созданных в Союзе ССР, принят Федеральный закон от 3 января 2006 года № 4-ФЗ "О ратификации Соглашения о взаимном обеспечении сохранности межгосударственных секретов в области правовой охраны изобретений", направленный на введение в международно-правовой оборот засекреченных изобретений и обеспечение защиты от несанкционированного разглашения сведений о них.

Федеральный закон от 2 февраля 2006 года № 19-ФЗ "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" устранил существующий пробел в области определения права на объекты интеллектуальной собственности при размещении муниципальных заказов, который существовал после вступления в силу с 1 января 2006 года Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд". Этим законом были внесены изменения в Патентный закон Российской Федерации от 23 сентября 1992 года № 3517-1, законы Российской Федерации от 23 сентября 1992 года № 3523-1 "О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных", от

23 сентября 1992 года № 3526-1 "О правовой охране топологий интегральных микросхем", Федеральный закон от 29 июля 2004 года № 98-ФЗ "О коммерческой тайне".

В то же время в Федеральном законе от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и защите информации", направленном на разграничение правоотношений, связанных с творчеством и результатами интеллектуальной деятельности в информационной сфере, созданы предпосылки для новых коллизий. В частности, отношения, возникающие при правовой охране результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации, не включены в предмет правового регулирования, что может рассматриваться как несоответствие положениям части 3 статьи 13 и части 7 статьи 14 закона, регулирующим вопросы интеллектуальной собственности. В частности, в части 3 статьи 13 выделены права обладателя информации, содержащейся в базах данных информационной системы, которые подлежат охране независимо от авторских и иных прав на такие базы данных. Однако в соответствии с Законом Российской Федерации от 9 июля 1993 года № 5351-1 "Об авторском праве и смежных правах" (статья 4) и Законом Российской Федерации от 23 сентября 1992 года № 3523-1 "О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных" (статья 1) база данных — объективная форма представления и организации совокупности данных (статей, расчетов и так далее), систематизированных таким образом, чтобы эти данные могли быть найдены и обработаны с помощью ЭВМ; согласно указанным законам базы данных относятся к объектам авторского права и им предоставляется правовая охрана как сборникам.

Федеральный закон от 3 июля 2006 года № 98-ФЗ "О внесении изменения в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" предусмотрел изменение подследственности дел, возбужденных по признакам преступлений, предусмотренных статьей 146 Уголовного кодекса Российской Федерации. Ранее по этим делам предварительное расследование производилось следователями органов прокуратуры. Теперь же предварительное следствие по этим делам будут осуществлять не только следователи прокуратуры, но и следователи органа, обнаружившего признаки указанных преступлений, в том числе органов внутренних дел, органов Федеральной службы безопасности.

Анализ уголовно-правовой статистики в этой области позволяет утверждать, что в защите авторских и смежных прав наметился положительный сдвиг (за десятилетие число регистрируемых преступлений по статье 146 Уголовного кодекса Российской Федерации выросло в 10 раз). Каждое второе из них раскрывается (ранее 1/4—1/3), а по каждому пятому случаю принято судебное решение (ранее только 1/10). В то же время применительно к объектам промышленной собственности за прошедший период динамика отрицательная (сегодня регистрируется преступлений по статье 147 Уголовного кодекса Российской Федерации в 2 раза меньше, выявляется лиц, виновных в их совершении, в 3 раза меньше, а число приговоров, которые и так выносятся лишь в 20% случаев от числа зарегистрированных преступлений, снизилось в 1,5 раза), что явно не отражает реальную ситуацию в этой области и требует совершенствования законодательства и правоприменительной практики.

Кроме того, в 2007 году предполагается усилить ответственность за преступления в сфере интеллектуальной собственности. На рассмотрении в Государственной Думе находится проект федерального закона "О внесении изменений в статьи 146 и 180 Уголовного кодекса Российской Федерации" (в части усиления ответственности за нарушения авторских и смежных прав и незаконное использование товарного знака), которым предлагается повышение до шести лет верхних пределов санкций в виде ли-

шения свободы, предусмотренных частью 3 статьи 146 и частью 3 статьи 180 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Государственная политика в сфере интеллектуальной собственности является составной частью стратегии инновационного развития — построения "экономики знаний". В рамках этой политики не решены пока многие задачи. Правительством Российской Федерации еще 18 января 2001 года при рассмотрении вопроса "О первоочередных мерах по обеспечению вовлечения в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности, созданных за счет бюджетных средств" были сделаны выводы, что "результаты научно-технической деятельности в основной своей массе не доводятся до стадии коммерциализации и эффективной реализации на внутреннем и внешнем рынках, не учитываются на балансе предприятий", "в стране отсутствует система контроля передачи российских технологий в другие страны", "происходит отток за рубеж специалистов и интеллектуальной собственности, угрожающий усилением технологической зависимости России и подрывом обороноспособности страны". Меры по предотвращению оттока за рубеж специалистов и правообладателей интеллектуальной собственности не выработаны до сих пор. Остаются нерешенными вопросы защиты интеллектуальной собственности предприятий оборонного комплекса, что приводит к утрате уникальных государственных информационных ресурсов, потере прав на результаты научно-технической деятельности.

В настоящее время все эти угрозы сохраняются, поскольку ни одна из поставленных Правительством Российской Федерации задач фактически не была решена. Во многом это обусловлено тем, что на этапе решения концептуальных вопросов перехода к инновационной экономике не исследовались и не решались вопросы конкретные, но от этого не менее значимые, в том числе в сфере интеллектуальной собственности.

Ярким примером пиратства является ситуация с нелегальным производством и реализацией за рубежом автоматического оружия "Калашников", когда 9/10 зарубежного рынка заполнено пиратской продукцией. Эту продукцию производят более 30 стран, в том числе:

Болгария, Венгрия, Вьетнам, Египет, Китай, Ирак, КНДР, Куба, Ливия, Польша, Румыния, Чехословакия, которым право на его производство передано на основании межправительственных соглашений;

Алжир, Зимбабве, Мальта, Мозамбик, Танзания, которым право на его производство передано другими странами с разрешения правительства СССР;

Израиль, Индия, Италия, Нидерланды, Сингапур, США, Финляндия, Хорватия, Швеция, ЮАР, Югославия, Южная Корея, которые организовали производство самостоятельно.

За все годы этой деятельности не подан ни один иск в защиту отечественных интересов.

За 2004 год поступления в федеральный бюджет от мероприятий по претензионной работе по восстановлению прав Российской Федерации на результаты интеллектуальной деятельности в Российской Федерации и за рубежом составили 100 рублей.

В соответствии с программными документами в области развития науки и инноваций на период до 2010 года одной из целей государственной политики является формирование экономических условий для вывода на рынок конкурентоспособной инновационной продукции в интересах реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации. В России в среднем используется 8—10% инновационных идей и проектов, тогда как в США — 62%, а в Японии — 95%. По данным Счетной палаты Российской Федерации и Роспатента, в 2005 году в легаль-

ном гражданско-правовом обороте в России находилось около 2% патентов, а в хозяйственном обороте — менее 1% патентов.

При относительном росте бюджетных расходов на проведение научно-исследовательских и конструкторских работ — с 18 млрд. рублей в 2000 году до 74 млрд. рублей в 2006 году — средства, которые вкладываются государством в научные исследования, используются крайне неэффективно. Капитализация в этой сфере все эти годы остается на нулевом уровне, так как за Российской Федерацией в настоящее время закреплены права только на 156 объектов интеллектуальной собственности, в том числе: Росатом — 125, Минобороны — 3 (к примеру, в Великобритании только одно министерство обороны ежегодно получает 50 патентов).

За последние пять лет количество главных распорядителей средств федерального бюджета, которым выделяются средства на научную и научно-техническую деятельность, законодательно выросло с 53 в 2000 году до 76 в 2005 году. В настоящее время вопросы интеллектуальной собственности относятся к ведению: Правительственной комиссии по противодействию нарушениям в сфере интеллектуальной собственности, ее правовой охране и использованию, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2002 года № 934; Министерства образования и науки Российской Федерации; Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации; Министерства юстиции Российской Федерации; Министерства обороны Российской Федерации; Министерства сельского хозяйства Российской Федерации; Федерального агентства по атомной энергии; Федерального агентства по управлению федеральным имуществом; Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам; Федеральной службы по оборонному заказу и др. В условиях существующей организационной структуры трудно обеспечить эффективное государственное управление в этой сфере.

Сравнительный анализ полномочий указанных органов в сфере интеллектуальной собственности позволяет сделать вывод о том, что они дублируются, а в ряде случаев — не отвечают сложившейся международной практике.

Кроме того, слабая реализация функции по защите прав государства на объекты интеллектуальной собственности упирается зачастую в отсутствие в федеральных органах исполнительной власти специалистов, которые целенаправленно занимались бы решением вопросов ее обеспечения.

В России отсутствует отлаженная система коллективного управления авторскими и смежными правами, которая в соответствии с законодательством является необходимым элементом механизма охраны авторских и смежных прав. Многие виды авторских и смежных прав не включены в сферу коллективного управления.

Для повышения эффективности защиты в сфере интеллектуальной собственности необходимы упорядочение полномочий и функций органов исполнительной власти и координация их деятельности.

Ни теорией, ни практикой не выработано адекватных средств охраны интеллектуальной собственности при использовании ее объектов в цифровой форме, в частности в сети Интернет¹.

Развитие законодательства в сфере научного и технического творчества является важнейшим условием достижения стратегической цели — формирования инноваци-

¹ Использованы материалы и предложения, представленные руководителем Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам (Роспатент) Б.П. Симоновым (письмо от 7 июля 2006 года № 17534) и Комитетом Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии.

онной экономики, или "экономики знаний", сформулированной в посланиях Федеральному Собранию на 2005 и 2006 годы.

Развитие сферы науки и инноваций в 2007 году будет осуществляться на основе следующих программных документов:

Федеральная целевая программа "Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007—2012 годы", утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2006 года № 613 (далее — ФЦП от 17 октября 2006 года);

Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года, утвержденная протоколом Межведомственной комиссии по научно-инновационной политике от 15 февраля 2006 года № 1 (далее — Стратегия от 15 февраля 2006 года);

План мероприятий по реализации Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период 2006—2008 годы, утвержденный протоколом Межведомственной комиссии по научно-инновационной политике от 15 февраля 2006 года № 1;

Государственная программа "Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий", одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2006 года № 328-р;

Приоритетные направления развития науки, технологий и техники в Российской Федерации, утвержденные Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 21 мая 2006 года № Пр-843.

Однако проблематика интеллектуальной собственности за последние десять лет не нашла должного отражения ни в одной федеральной целевой программе.

Целесообразно в рамках ФЦП от 17 октября 2006 года предусмотреть реализацию проекта "Развитие интеллектуальной собственности в Российской Федерации на период 2007—2012 годов", что при стабильном ежегодном финансировании станет одним из основных инструментов реализации Стратегии от 15 февраля 2006 года.

Анализ современного состояния сферы интеллектуальной собственности в Российской Федерации позволяет выявить следующие основные проблемы, требующие законодательного решения:

охрана интересов государства (публичных образований) в сфере интеллектуальной собственности;

распределение исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, созданные по государственному заказу;

совершенствование системы государственного управления и надзора в сфере интеллектуальной собственности;

создание системы государственного учета результатов интеллектуальной деятельности;

охрана прав на объекты интеллектуальной собственности в сети Интернет; эффективность защиты интеллектуальной собственности, в том числе от недобросовестной конкуренции, и борьба с пиратством;

повышение образовательного уровня специалистов высшей и средней квалификации, работающих в сфере интеллектуальной собственности.

Решение этих и других задач позволит продвинуться в достижении баланса развития и безопасности интересов граждан, общества и государства в сфере интеллектуальной собственности как на национальном, так и на международном уровнях.

§ 9. Финансовое администрирование в системе бюджетного, налогового и таможенного законодательства

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации на 2006 год системообразующей для развития государства названа задача совершенствования работы налоговых и таможенных органов.

Вместе с тем в настоящее время наблюдается явная недостаточность нормативного регулирования процесса исполнения бюджетов по доходам (финансовое администрирование), которая возникла в ходе налоговой и бюджетной реформы вследствие определенной доктринальной ограниченности, проявленной законодателем при формировании системы финансового законодательства Российской Федерации.

На первом этапе реформ главной целью было системное урегулирование в первую очередь налоговых отношений исключительно в рамках налогового законодательства с целью защиты прав собственности от произвольных налоговых изъятий. При этом вопросы финансового администрирования не рассматривались как комплексное правовое явление с точки зрения его эффективности и затратности.

Вместе с тем финансовое администрирование включает в себя как налоговое администрирование, так и администрирование других доходов бюджетной системы.

Соотношение затрат и результатов является одним из важнейших показателей эффективности финансового администрирования. Приемлемый уровень здесь достигается не только за счет юридической конструкции обязательного платежа, которая позволяла бы без больших затрат бюджетных средств и времени контролировать полноту и своевременность его уплаты и перечисления в бюджет, но также за счет профессионально выстроенных организационных структур, деятельность которых в полном объеме урегулирована нормами права с учетом специфики администрируемых доходов.

В связи с этим необходимо отметить ряд законодательных проблем, решение которых назрело.

В настоящее время бюджетное, налоговое и таможенное законодательство недостаточно увязаны между собой идеологически, во многом их действие обособлено и не обеспечивает единый системный подход к регулированию процесса формирования доходов бюджетной системы Российской Федерации. Например, только системный анализ всей совокупности законодательных и подзаконных актов налогового, бюджетного и таможенного законодательства позволяет определить полный круг участников бюджетного процесса и их конкретные функции.

При этом правовой статус налоговых органов системно регламентирован двумя актами, практически не связанными с другими отраслевыми законами, — Налоговым кодексом Российской Федерации (далее — Налоговый кодекс РФ) и Федеральным законом "О налоговых органах Российской Федерации", причем последний является, по сути, рамочным законом. Такая обособленность позволяет достичь максимальной эффективности налогового администрирования, но при условии четкого разграничения регулирования налоговых и неналоговых фискальных платежей исходя из законодательно определенных критериев такого разграничения.

Вместе с тем в настоящее время администраторами налоговых доходов фактически являются два федеральных органа исполнительной власти: Федеральная налоговая служба и Федеральная таможенная служба. Действуют эти органы соответственно на основании положений Налогового кодекса РФ и Таможенного кодекса Российской Федерации (далее — Таможенный кодекс РФ), которые, как уже отмечалось, не в полной мере соотносятся между собой в принципах и методах регулирования.

Полный перечень налогов и сборов определен статьями 13, 14 и 15 Налогового кодекса РФ. Кроме этого, статьей 18 Налогового кодекса РФ предусмотрена возможность установления четырех специальных налоговых режимов, в рамках которых может уплачиваться один налог взамен уплаты отдельных налогов, предусмотренных статьями 13—15 Налогового кодекса РФ. В соответствии с принятыми в настоящее время критериями разграничения налоговых и неналоговых платежей в бюджет именно эти источники доходов относятся к налоговым доходам, поскольку установлены Налоговым кодексом РФ.

Полный перечень таможенных платежей определен статьей 318 Таможенного кодекса РФ и включает в себя, помимо таможенной пошлины, также налог на добавленную стоимость и акцизы, уплачиваемые при перемещении товаров через таможенную границу Российской Федерации.

Очевидно, что в данном случае принцип разграничения налоговых и неналоговых доходов по виду кодифицированного акта, его устанавливающего, не применялся, поскольку администрирование этих двух налогов отнесено к ведению Федеральной таможенной службы и осуществляется на основании положений Таможенного кодекса РФ, а установлены они Налоговым кодексом РФ. Причем из-за системных нестыковок и пробелов, а также принципиальных различий в законодательной регламентации порядка уплаты налоговых и таможенных платежей уяснить, в каких случаях применяется тот или другой акт, представляется довольно сложной задачей, которая произвольно решается на уровне правоприменения.

Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 45 Налогового кодекса РФ налогоплательщик обязан самостоятельно исполнить обязанность по уплате налога, если иное не предусмотрено законодательством о налогах и сборах (в частности, при удержании суммы налога налоговым агентом). В соответствии с пунктом 2 этой же статьи обязанность по уплате налога считается исполненной налогоплательщиком при соблюдении условий, установленных пунктом 4 этой статьи, с момента предъявления в банк поручения на перечисление денежных средств на соответствующий счет Федерального казначейства при наличии на счете налогоплательщика достаточного денежного остатка на день платежа.

Иные правила установлены для уплаты таможенных платежей. Во-первых, в соответствии с пунктом 2 статьи 328 Таможенного кодекса РФ уплатить таможенные пошлины и налоги вправе любое лицо. Во-вторых, в соответствии со статьей 332 Таможенного кодекса РФ обязанность по уплате таможенных платежей является исполненной с момента списания денежных средств со счета плательщика в банке.

Таможенный кодекс РФ определяет только понятие таможенного сбора и не дает определения других таможенных платежей, предусмотренных статьей 318. В отношении всех остальных понятий пункт 2 статьи 11 Таможенного кодекса РФ отсылает к Налоговому кодексу РФ и иным нормативным актам Российской Федерации. Таким образом, применительно к таким видам таможенных платежей, как налог на добавленную стоимость (НДС) и акцизы, участникам таможенных отношений приходится руководствоваться определением налога, данным в статье 8 Налогового кодекса РФ; применительно к таможенной пошлине — определением государственной пошлины, данным во введенной в действие с 1 января 2005 года новой главе 25.3 Налогового кодекса РФ. Вместе с тем согласно части второй статьи 2 Налогового кодекса РФ применение его положений к отношениям по установлению, введению и взиманию таможенных платежей, а также к отношениям, возникающим в процессе осуществления контроля за уплатой таможенных платежей, допускается только в случаях, прямо предусмотренных Налоговым кодексом РФ.

Кроме того, необходимо отметить, что статья 3 Налогового кодекса РФ определяет налоги и сборы исходя из их правовых признаков, которые установлены статьей 8 Налогового кодекса РФ. При этом императивно установлена недопустимость уплаты обязательных платежей, обладающих признаками налогов и сборов, в ином порядке, чем это установлено Налоговым кодексом РФ. В связи с этим включение налогов в состав таможенных платежей и отнесение таможенной пошлины к неналоговым доходам выглядит довольно спорным.

Результатом неоднозначного подхода в вопросе определения налога и сбора стало формальное сокращение с 1 января 2005 года федеральными законами от 29 июля 2004 года № 95-ФЗ "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" и от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений" видов налоговых платежей. При этом реально не произошло сокращение обязательных платежей в бюджетную систему России, лишь некоторые из них изменили свой статус и стали неналоговыми доходами. Разделение произошло фактически без учета не только правовой природы различных доходов бюджетной системы, но и технологии их администрирования.

Таким образом, в настоящее время имеет место законодательная неопределенность в вопросах нормативного регулирования порядка уплаты и администрирования таможенных платежей, поскольку данный порядок регламентирован двумя базовыми законами взаимоисключающим образом, на основании противоположных подходов к такому регулированию.

Если исходить из положений статей 3 и 8 Налогового кодекса РФ, в основу деления обязательных платежей в бюджет на налоговые и неналоговые положены их существенные признаки (индивидуальная безвозмездность, обязательность уплаты, финансовое обеспечение деятельности государства). С этой точки зрения таможенные платежи должны признаваться налоговыми доходами и порядок их уплаты должен регламентироваться законодательством о налогах и сборах.

Однако такой подход не учитывает потребности в эффективной организации бюджетного процесса в части финансового администрирования. Вместе с тем попытка решить эту задачу исходя только из необходимости совершенствования процедур финансового администрирования и его организационной структуры привела к возникновению большого числа противоречий между нормами налогового и таможенного законодательства, а также к отсутствию какой-либо обоснованности отнесения обязательных платежей к неналоговым доходам. При этом процедуры финансового администрирования различных платежей, включая формы и методы контроля, существенно различаются.

Учитывая близость понятий и наличие общих признаков, следует признать, что оптимальным решением проблемы было бы объединение таможенных и налоговых платежей в единую систему налогов и сборов путем системного корреспондирования соответствующих положений налогового и таможенного законодательства с сохранением специфики таможенного администрирования по отношению к налогам и сборам, уплачиваемым при перемещении товаров через таможенную границу Российской Федерации. Однако эта специфика должна быть оговорена специальными нормами в тексте Налогового кодекса РФ.

При этом необходимо устранить наиболее явные противоречия в регулировании финансового администрирования. Например, с точки зрения простоты исполнения

обязанности по уплате таможенных платежей предусмотренный Таможенным кодексом РФ порядок зачисления этих платежей на счет таможенных органов с последующим перечислением их на счет Федерального казначейства следует признать значительным преимуществом.

Однако статья 218 Бюджетного кодекса Российской Федерации иначе определяет понятие "исполнение бюджетов по доходам". Принципиальным с точки зрения администрирования доходов бюджета является то обстоятельство, что исполнение бюджетов по доходам производится путем зачисления всех доходов на единый счет бюджета. При этом непосредственный учет поступлений на этом едином счете осуществляют органы Федерального казначейства.

Таким образом, регламентированные Бюджетным и Налоговым кодексами РФ правила проведения операций по кассовым поступлениям в бюджетную систему Российской Федерации и учет поступлений на счетах, открытых территориальными органами Федерального казначейства в расчетно-кассовых центрах Центрального банка Российской Федерации, не в полной мере соотносятся с порядком, предусмотренным Таможенным кодексом РФ.

Очевидно, что для установления оптимального порядка уплаты налогов и сборов следует устранить данное противоречие.

Введение порядка уплаты налоговых платежей предварительно на единый счет налогового органа аналогично порядку, предусмотренному таможенным законодательством, позволит:

- во-первых, обеспечить единый порядок уплаты налоговых и таможенных платежей;
- во-вторых, упростить для всех сторон процедуры возврата и зачета излишне уплаченных плательщиками сумм;
- в-третьих, упростить саму процедуру уплаты налогов за счет отсутствия необходимости заполнения налогоплательщиками большого количества платежных документов с огромным количеством различных реквизитов;
- в-четвертых, избежать дублирования учета доходов платежей по каждому плательщику Федеральным казначейством и Федеральной налоговой службой;
- в-пятых, снизить издержки всех участников процесса формирования доходов бюджетной системы.

Чтобы данный порядок не нарушал принцип единства кассы (зачисление всех доходов бюджета на единый счет бюджета Федерального казначейства), необходимы отдельные уточнения в части определения понятия доходов бюджетов в рамках бюджетного законодательства. При современной системе налогообложения налоговые поступления не сразу становятся доходом государства. Из этих сумм необходимо произвести возврат излишне уплаченных налогов, иных денежных средств в порядке реализации прав налогоплательщиков на получение налоговых льгот и т.п. Кроме того, как показывают правоприменительная практика осуществления таможенных платежей и опыт других стран, по некоторым видам налогов целесообразно применять временное депонирование денежных сумм в счет будущих налоговых обязательств налогоплательщиков.

Исходя из необходимости системного и непротиворечивого регулирования правил осуществления фискальных изъятий, которые должны соответствовать не только интересам государства, но и конституционному статусу плательщика, следует признать целесообразным ненарушение принципа единства системы налогов и сборов и отказаться от идеи регулирования различных фискальных платежей в разных отраслях законодательства.

Большинство вопросов, связанных с налогами и налогообложением, независимо от того, какое ведомство осуществляет контроль за их уплатой, должно регулироваться законодательством о налогах и сборах.

Однако положения, касающиеся непосредственно финансового администрирования, должны отражать специфику организации этого процесса в зависимости от особенностей платежа, но эти нормы не должны затрагивать основополагающие принципы налогообложения и создавать противоречия в системе финансового законодательства.

Сегодня вполне очевидной является потребность в разработке и внедрении на законодательном уровне и в правоприменительной практике простого и эффективного механизма финансового администрирования, обеспечивающего минимальные затраты для всех его участников.

§ 10. Совершенствование налогового законодательства: формирование стратегии развития нефтяной сферы и проблемы равномерного распределения налоговых поступлений по субъектам Российской Федерации

Налоговая политика в отношении нефтяного сектора сегодня ориентирована на максимизацию поступления денежных средств в федеральный бюджет за счет использования благоприятной конъюнктуры мировых цен на нефть в целях создания условий для развития отрасли¹.

Основными элементами налогового регулирования нефтяной отрасли являются налог на добычу полезных ископаемых (далее — НДПИ) и акциз на нефтепродукты. Важную роль в неналоговом регулировании играют вывозные таможенные пошлины.

Нефтяная отрасль обеспечивает значительную часть поступлений в доходную часть федерального бюджета. Так, в 2006 году доля налоговых поступлений (с учетом таможенных платежей) от нефтяной отрасли в доходах федерального бюджета составила (ожидаемая оценка) 42,4%². В федеральном бюджете на 2007 год этот показатель запланирован на уровне 40%. При этом ожидаемые поступления в бюджет от НДПИ и уплаты акцизов на автомобильный бензин, дизельное топливо и моторные масла в 2007 году уменьшатся на 8,9% по сравнению с ожидаемым исполнением 2006 года и составят 986,3 млрд. рублей. Незначительное снижение налоговых поступлений объясняется новыми льготами по НДПИ, предоставленными законодательством с 1 января 2007 года.

Поступления от вывозных таможенных пошлин на нефть сырую и нефтепродукты возрастут в 2007 году на 3,3% и составят 1588 млрд. рублей. Это связано с повышением расчетной средней цены на нефть, планируемыми ростом добычи нефти на 2% и увеличением экспорта нефти на 2,3%³.

Введение с 2002 года единой для всех налогоплательщиков привязанной к мировой цене на нефть ставки НДПИ позволило резко увеличить суммы налоговых поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и направить в доход государства ценовую ренту, образующуюся в условиях высоких цен на нефть. Кроме того, такой подход оказался эффективным средством борьбы с уклонением от налогообложения путем трансфертного ценообразования.

1 Материал Комитета Совета Федерации по бюджету.

2 Рассчитано на основе материалов к Федеральному закону "О федеральном бюджете на 2007 год".

3 Там же.

За 2005 год в федеральный бюджет поступило средств НДС на сумму 845,5 млрд. рублей¹, или почти в 2 раза больше, чем в 2004 году². В 2006 году поступления составили (ожидаемая оценка) 1117,7³ млрд. рублей, то есть 31,2%⁴ налоговых доходов федерального бюджета.

Однако единый механизм исчисления НДС не позволял учесть объективные факторы, обусловленные особенностями отдельных месторождений (в частности, условиями добычи, исходным качеством сырья, стадией освоения месторождения, территориальным фактором). Поэтому одним из негативных последствий применения единой ставки НДС в условиях высоких мировых цен на нефть стала тенденция к отработке наиболее рентабельных участков недр и сокращению добычи на истощенных месторождениях, находящихся на поздних стадиях разработки.

Сегодня НДС, взимаемый в том числе в целях решения проблем воспроизводства возобновляемых природных ресурсов, компенсации ущерба, наносимого природе и населению в районах добычи нефти, не позволяет этого достичь. Сокращаются объемы геолого-разведочных работ, не восстанавливается экологический баланс в районах нахождения предприятий по добыче и переработке нефти, повышается уровень заболеваемости населения в добывающих районах.

Назрела необходимость совершенствования налогового механизма регулирования недропользования, прежде всего в направлении дифференциации налогообложения в зависимости от особенностей объекта недропользования. При дифференциации НДС было необходимо:

создать условия для инвестирования в освоение нефтяных ресурсов в новых нефтегазодобывающих районах, нерентабельность разработки которых сегодня обусловлена необходимостью создания инфраструктуры и значительными объемами капитальных вложений, непосредственно связанными с географическими и геополитическими особенностями месторождений в таких регионах;

обеспечить рентабельность разработки месторождений, находящихся в исторических нефтегазоносных районах с трудноизвлекаемыми запасами нефти, а также добычи нефти более низкого качества, с более низкой потребительской стоимостью (тяжелые, высокосернистые нефти, сверхвязкие нефти, битумозные породы);

учесть природно-климатические условия территории, на которой находится месторождение, географическое положение, горно-геологические условия разработки.

Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 151-ФЗ "О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации" (далее — Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 151-ФЗ) решает указанные задачи.

С 1 января 2007 года Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 151-ФЗ установил нулевую ставку по НДС (налоговые каникулы) для нефтяных месторождений, расположенных в Восточно-Сибирской нефтегазоносной провинции, до достижения накопленного объема добычи нефти 25 млн. тонн на участке недр. Данная льгота предоставляется на срок до 10 лет с момента государственной регистрации лицензии на право пользования недрами для целей разведки и добычи полезных ископаемых (с увеличением этого срока до 15 лет при получении лицензии на право пользования недрами одновременно для геологического изучения и добычи полезных ископаемых)

1 Рекомендации "круглого стола" Комитета Совета Федерации по бюджету на тему "Налоговая система Российской Федерации и цены на нефть и нефтепродукты".

2 Там же.

3 Рассчитано на основе материалов к Федеральному закону "О федеральном бюджете на 2007 год".

4 Там же.

при использовании прямого метода учета количества добытой нефти. Нулевая ставка по НДС была введена также для компаний, добывающих сверхвязкую нефть.

Для нефтяных месторождений, находящихся на завершающей стадии разработки (свыше 80% выработанности), с 1 января 2007 года введен понижающий коэффициент к ставке НДС. При этом конкретные величины поправочных коэффициентов будут определяться по каждому участку недр в зависимости от степени выработанности запасов с использованием метода прямого учета количества добытой нефти.

Однако остается нерешенным вопрос о дифференциации ставок НДС для малых и средних нефтяных компаний, которые не экспортируют нефть или экспортируют в малых объемах (до 1/3 от общего объема добычи). В условиях высоких мировых цен на нефть они имеют более высокую налоговую нагрузку, чем крупные экспортеры. Между тем государственная политика в области недропользования должна быть направлена на обеспечение гармоничного развития всех секторов нефтедобывающей промышленности.

На протяжении всего периода рыночных реформ дискуссионным оставался вопрос об акцизном налогообложении нефтепродуктов.

С 1 января 2003 года в законодательстве был реализован механизм регистрации плательщиков акцизов — организаций, осуществляющих производство, оптовую, оптово-розничную и розничную торговлю нефтепродуктами. Получение свидетельства о регистрации лица, совершающего операции с нефтепродуктами, не являлось обязанностью.

Крупные российские нефтяные компании, являющиеся вертикально интегрированными структурами, контролировали всю цепочку "производитель — посредники — продавец", звенья которой часто находились в разных регионах. Какое юридическое лицо в этой цепочке будет иметь свидетельство и в каком регионе будет уплачиваться акциз, компании решали сами.

Такая политика нефтяных компаний вела к сосредоточению поступающих от уплаты акцизов на нефтепродукты средств в небольшом количестве регионов — по месту производства этих нефтепродуктов.

Применяемый механизм взимания акцизов не способствовал стимулированию производства высококачественных нефтепродуктов и усложнял налоговое администрирование.

Установленный с 2003 года механизм уплаты акцизов оказался несовершенным, так как привел к укреплению монопольного положения вертикально интегрированных компаний и не способствовал равномерному распределению доходов между территориальными бюджетами — достижению главной цели действовавшего с 2003 года порядка акцизного налогообложения.

Как показала практика, целесообразным представляется возврат к порядку налогообложения акцизами нефтепродуктов, действовавшему до 1 января 2003 года, то есть к взиманию акцизов на нефтепродукты с лиц, осуществляющих их производство (нефтеперерабатывающие организации), в том числе из давальческого сырья.

В связи с этим был принят Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 134-ФЗ "О внесении изменений в главу 22 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации", которым механизм взимания акцизов на автомобильный бензин, дизельное топливо и моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных двигателей был скорректирован.

С 1 января 2007 года исключаются из числа налогоплательщиков лица, совершающие операции по оптовой, оптово-розничной и розничной реализации нефтепродук-

тов, и вводится ранее существовавший порядок уплаты акцизов предприятиями-производителями (нефтеперерабатывающими организациями), за исключением случаев, предусмотренных законом.

Однако в целях создания налоговых стимулов для увеличения объемов производства высокооктановых нефтепродуктов, соответствующих европейским стандартам, представляется необходимым установить дифференцированные ставки акцизов на автомобильные бензины и дизельное топливо, на моторные и базовые масла в зависимости от их качественных и экологических характеристик. При этом топливо и масла более высокого качества должны иметь меньшие ставки акциза.

Важной проблемой для бюджетов субъектов Российской Федерации является неравномерное территориальное распределение поступлений от акцизов на нефтепродукты. В настоящее время эта проблема решается в рамках бюджетного законодательства путем введения с 1 января 2004 года механизма перераспределения части акцизов на нефтепродукты между субъектами Российской Федерации в соответствии с выбранными критериями: 50% доходов акцизов на нефтепродукты распределяются между бюджетами субъектов Российской Федерации на финансирование дорожного хозяйства в соответствии с нормативами, установленными приложением к закону о федеральном бюджете. В результате с 2004 года напрямую в бюджеты территорий поступает лишь 10%.

Таким образом, в бюджеты субъектов Российской Федерации подлежат зачислению налоговые доходы от акцизов на автомобильный бензин, включая прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей по нормативу 60%. В перспективе повышение роли акцизов в формировании территориальных бюджетов может произойти за счет зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации налоговых доходов от акцизов на нефтепродукты по нормативу 100%.

Необходимо пересмотреть и норматив зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации налоговых доходов от налога на добычу полезных ископаемых в виде сырой нефти. За последнее время он постоянно снижался: в 2004 году он составлял 14,4%, а с 2005 года составляет лишь 5%. Целесообразно установить порядок зачисления в региональные бюджеты 20% поступлений от налога на добычу полезных ископаемых по сырой нефти.

Система налогообложения нефтяной отрасли является одним из наиболее действенных и гибких методов государственного воздействия на динамику цен на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке.

В России в 2004—2005 годах рост цен на бензин составил соответственно 34% и 16%¹, на дизельное топливо — 60% и 22%², что негативно повлияло на положение во многих отраслях народного хозяйства России, создало социальную напряженность. Именно этим была вызвана необходимость достижения договоренности между Правительством Российской Федерации и нефтяными компаниями о замораживании цен на нефтепродукты в конце 2005 года, а также в феврале — марте 2006 года.

В качестве меры, препятствующей росту розничных цен, Правительство Российской Федерации не индексировало ставки акцизов на бензин и дизельное топливо в 2007 году и не планирует проводить их индексацию в 2007—2008 годах. На 2009 год ставки акцизов на нефтепродукты предполагается проиндексировать в меру уровня инфляции, прогнозируемой на 2008 год.

¹ По материалам Аналитического управления Аппарата Совета Федерации.

² Там же.

В условиях резко возросших цен на нефть на мировом рынке уровень налоговой нагрузки на нефтяной комплекс значительно возрос. По уровню изъятий государством доходов нефтяной отрасли (за счет налогов, экспортных пошлин и прочих платежей) Россия занимает одно из первых мест в мире.

По мнению нефтяных компаний, высокий уровень налогообложения и привязка основных его элементов к динамике мировых цен на нефть явились одним из ключевых факторов роста цен на нефтепродукты внутри страны. По данным Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации, НДС в себестоимости добычи нефти составляет порядка 63,5%, а налоги в цене нефтепродуктов составляют примерно 51—52%. При этом самая значительная доля приходится на акцизы — порядка 17,5—22%. Так, налоговая составляющая (акциз, НДС, НДС и налог на прибыль) в цене дизельного топлива составляет порядка 40%, в цене бензина автомобильного низкооктанового — 50%. Если рассматривать структуру цены на бензин, то НДС составляет около 8% стоимости бензина, налог на прибыль — 10%, НДС — 15% и акциз — 20%. На производственные и транспортные затраты в цене пришлось порядка 20%.

Таким образом, формирование эффективной системы налогообложения добычи нефти, использование налоговых регуляторов в соответствии с задачами развития нефтяного комплекса способствуют созданию предпосылок для предотвращения кризисных ситуаций на внутреннем рынке и стабилизации цен на нефтепродукты.

Несмотря на увеличение поступлений от налогов в доходную часть федерального бюджета, бюджет государства испытывает ощутимые недопоступления в силу пробелов в законодательной базе, используя которые недобросовестные налогоплательщики уклоняются от уплаты налогов.

Изменения, внесенные в последнее время в налоговое и таможенное законодательство Российской Федерации, существенно ограничили возможность снижения размера налоговых и таможенных платежей. Вместе с тем в законодательстве, в состоянии платежной дисциплины налогоплательщиков, в налоговом администрировании сохраняются существенные недостатки, ведущие к недопоступлению в бюджетную систему Российской Федерации значительных средств.

Одним из основных способов ухода от налогообложения для нефтяных компаний является занижение цен сделок, в том числе с помощью трансфертных цен.

Вертикально интегрированные нефтяные компании (холдинги), объединяющие компании, занимающиеся разработкой, добычей, переработкой, экспортом сырой нефти и нефтепродуктов, используют механизм перераспределения финансовых ресурсов внутри интегрированных структур. Производственная или добывающая компания вертикально интегрированной нефтяной компании может реализовывать продукцию сбытовой компании холдинга по внутренним (низким) ценам. Сбытовая компания затем реализует товар конечным потребителям по рыночным (более высоким) ценам. В результате финансовые ресурсы концентрируются в едином центре прибыли (сбытовой компании) и затем могут перераспределяться в соответствии с потребностями холдинга в целом.

Вместе с тем законодательство Российской Федерации по налогам и сборам позволяет вертикально интегрированным нефтяным компаниям путем применения в расчетах между зависимыми структурами внутрикорпоративных (трансфертных) цен минимизировать платежи в бюджет. Такие цены применяются как при приобретении нефти у дочерних добывающих предприятий, так и в случае реализации нефти на экспорт. Покупателями нефти являются, как правило, дочерние организации нефтяных компаний, зарегистрированные в международных офшорных зонах.

Сложившаяся ситуация стала возможной из-за несовершенства норм статей 20 и 40 Налогового кодекса РФ. Установленные этими статьями признаки взаимозависимости для целей налогообложения физических лиц и (или) организаций, а также принципы определения цен товаров, работ или услуг для целей налогообложения весьма ограничены и не учитывают ряд оснований, позволяющих признать взаимную зависимость при осуществлении сделок между физическими лицами и (или) организациями и применении трансфертного ценообразования и проводить соответствующие проверки.

В то же время статья 40 Налогового кодекса РФ дает право налоговым органам проверять правомерность применения цен по сделкам между взаимозависимыми лицами, по товарообменным операциям, при совершении внешнеторговых сделок и при отклонении более чем на 20% в сторону повышения или понижения от уровня цен, применяемых налогоплательщиками по идентичным товарам в пределах непродолжительного периода времени. Однако Налоговый кодекс РФ не содержит норм, устанавливающих обязанность налоговых органов по контролю за ценовыми параметрами. Получается, что право проверять у налоговых органов есть, а обязанности — нет.

Таким образом, используя несовершенство налогового законодательства, вертикально интегрированные нефтяные компании не попадают под понятие взаимозависимых лиц. Ввиду отсутствия единого источника, устанавливающего цены на нефть и нефтепродукты, интегрированные структуры занижают внутрикорпоративные цены, что приводит к недопоступлению доходов в бюджетную систему Российской Федерации.

Используя несовершенство отдельных положений Таможенного кодекса РФ, экспортеры углеводородного сырья существенно снижают объемы экспортных пошлин, подлежащих уплате в федеральный бюджет. В частности, в этих целях применяется декларирование вывозимых за пределы таможенной территории Российской Федерации товаров на основании временных таможенных деклараций.

Установленный статьей 138 Таможенного кодекса РФ порядок уплаты экспортной пошлины при оформлении временной таможенной декларации не учитывает разницу между суммой таможенной пошлины, уплаченной экспортером по ставке, действующей на момент предоставления временной таможенной декларации, и суммой пошлины, определенной по ставке, действующей на момент вывоза товаров. Согласно статье 312 Таможенного кодекса РФ такая зависимость установлена только при перемещении товаров трубопроводным транспортом.

Изменение ставок вывозных таможенных пошлин подлежит пересмотру каждые два месяца. Участники внешнеэкономической деятельности, осуществляющие экспортные поставки нефти и нефтепродуктов, уплачивают вывозную таможенную пошлину до момента изменения ставки пошлины, используя временные таможенные декларации, в то время как на момент фактического пересечения товаром таможенной границы Российской Федерации размер ставки вывозной таможенной пошлины будет выше. В результате происходит недопоступление существенных сумм таможенных пошлин в федеральный бюджет.

Следует также обратить внимание на то, что подавляющее большинство нефтеперерабатывающих компаний являются региональными монополистами. При отсутствии конкурентной среды не может быть конкуренции, а при отсутствии конкуренции не может быть цивилизованного рынка и, следовательно, рыночных цен на вырабатываемую продукцию, уровень которых должен формироваться под воздействием спроса и предложения.

Поэтому одним из важных рыночных механизмов регулирования рынка нефтепродуктов является организация биржи по торговле нефтепродуктами.

Формирование механизмов биржевой торговли нефтепродуктами позволит государству устранить монополизм нефтяных компаний на региональных рынках нефтепродуктов, уйти от непрозрачности трансфертного ценообразования, занижения налогооблагаемой базы. Кроме того, биржа нефтепродуктов будет способствовать достаточной загруженности нефтеперерабатывающих заводов, уменьшению срывов бесперебойного снабжения нефтепродуктами в сезоны пикового потребления.

Также необходимо ужесточение санкций за нарушения антимонопольного законодательства в целях избежания злоупотреблений нефтяными компаниями доминирующим положением на рынке нефти и нефтепродуктов, повышения ответственности хозяйствующих субъектов за картельные соглашения.

В соответствии с основными направлениями налоговой политики, проводимой Правительством Российской Федерации в 2007—2009 годах, основные принципы налогообложения нефтяной отрасли кардинальным образом меняться не будут.

Дальнейшее совершенствование налогообложения нефтяной отрасли может происходить по следующим направлениям:

дифференциация начиная с 2008 года ставок акцизов на бензин в зависимости от его качества с учетом установления более низкой ставки на высококачественный бензин и более высокой ставки — на бензин низкого качества. Это должно стимулировать расширение объемов производства высококачественного, отвечающего европейским стандартам бензина, которые в настоящее время незначительны;

дифференциация ставок НДС для малых и средних нефтяных компаний, которые работают на месторождениях со сложными горно-геологическими условиями и реализуют нефть отечественным производителям по внутренним, более низким, чем мировые, ценам;

зачисление акцизов на нефтепродукты в доходы региональных бюджетов по нормативу 100%;

зачисление НДС в виде сырой нефти в доходы региональных бюджетов по нормативу 20%;

уточнение критериев признания физических лиц и организаций взаимозависимыми лицами для целей налогообложения, а также методов определения рыночных цен и тарифов в целях повышения налогового контроля за использованием механизмов трансфертного ценообразования;

принятие мер по совершенствованию применения упрощенного порядка декларирования, предусмотренного статьей 138 Таможенного кодекса РФ, в части уплаты таможенных пошлин по ставкам, действующим на момент фактического пересечения товаром таможенной границы Российской Федерации;

создание биржи по торговле нефтепродуктами в целях создания рыночных механизмов регулирования рынка нефтепродуктов;

ужесточение санкций за нарушения антимонопольного законодательства в целях избежания злоупотреблений нефтяными компаниями доминирующим положением на рынке нефти и нефтепродуктов.

Вышеназванные меры позволят создать действенную и эффективную систему налогообложения нефтяного комплекса, адекватную стратегии решения приоритетных задач развития отрасли и экономики в целом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

2006 год стал новым этапом развития законодательства по обеспечению стратегии экономического развития, укреплению прав человека и гражданина в экономической сфере. В целом этот блок законов направлен на решение поставленной Президентом Российской Федерации задачи — обеспечение высоких темпов устойчивого экономического роста, что является необходимым условием повышения уровня и качества жизни населения.

Нынешний этап характеризуется тем, что российская экономика столкнулась с рядом ограничений. Прежде всего это ограничения со стороны производственной инфраструктуры и недостаточной инвестиционной активности для скорейшего перехода на инновационный путь развития. Эти проблемы определили главные направления деятельности законодательных и исполнительных органов власти в 2006 году и на перспективу, в том числе и в нормативно-правовой деятельности.

Разработаны документы, определяющие стратегию развития транспортного комплекса на ближайшие 15 лет, значительно увеличено финансирование строительства дорог, морских и авиапортов по линии федеральной целевой программы "Модернизация транспортной системы России".

В Послании на 2006 год была поставлена задача по созданию новых и повышению эффективности имеющихся государственных и частных инвестиционных механизмов. И на этом пути в 2006 году имеется значительное продвижение. Начал функционировать Инвестиционный фонд Российской Федерации — принципиально новый инструмент государственной инвестиционной политики, направленной на рост и диверсификацию экономики. Образовано открытое акционерное общество "Российская венчурная компания" (РВК). Предполагается, что за счет средств РВК в течение 2—3 лет будет создано 10—15 венчурных фондов с совокупным капиталом около 30 млрд. рублей. Принято постановление Правительства Российской Федерации о создании открытого акционерного общества "Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий", направленного на поддержку венчурных проектов в сфере ИКТ. Инициирован процесс создания более десяти региональных венчурных фондов технологической направленности.

Завершается процесс согласования проекта федерального закона "О банке развития". Этот новый институт развития позволит, не прибегая к бюджетным источникам, дополнять и подстраховывать банки при кредитовании инвестиционных проектов в обрабатывающих секторах с длительными сроками окупаемости.

Начался процесс строительства инфраструктуры четырех особых экономических зон технико-внедренческого и двух — промышленно-производственного типа. Завершен процесс конкурсного отбора регионов, претендующих на право создания особых экономических зон нового, туристско-рекреационного, типа. Начинается реализация государственной программы "Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий", на 2007 год сформирован крупный пакет высокотехнологичных ФЦП (12 программ) общей стоимостью 112 млрд. рублей.

Правительство Российской Федерации все активнее использует программный подход к развитию ведущих секторов экономики. Это касается комплексов мер развития гражданской авиационной техники, ракетно-космической промышленности, судостроительной промышленности, отечественного сельскохозяйственного и транспортного машиностроения.

В 2006 году была создана база правового регулирования отношений по защите конкуренции, предупреждению и пресечению монополистической деятельности, уточнению правовых основ государственной политики в этой сфере. Федеральный закон от

26 июля 2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции" создал условия для развития реального сектора экономики, активизации инвестиционной деятельности, одновременно усилил роль государства в экономике.

Российское законодательство в основном полно и непротиворечиво регулирует отношения в сфере интеллектуальной собственности. В 2006 году основные усилия были направлены на реализацию задачи, поставленной в Послании Федеральному Собранию на 2006 год, по организации надежной защиты интеллектуальной собственности внутри страны и за рубежом.

Принимаемые в последние годы меры по государственной поддержке АПК позволили несколько стабилизировать ситуацию в сельском хозяйстве. Особое значение имеет реализация приоритетного национального проекта "Развитие агропромышленного комплекса". Кроме этого, успешное решение проблем, характеризующих положение дел в отрасли, зависит от качества реализации принятого в конце 2006 года Федерального закона "О развитии сельского хозяйства".

Однако масштабы поставленных перед экономикой России задач требуют более значительной инвестиционной активности. В соответствии с проектом перспективного финансового плана Российской Федерации на 2007—2009 годы предусмотрены ассигнования на цели Инвестиционного фонда: в 2007 году — 110,6 млрд. рублей, в 2008 году — 104,3 млрд. рублей, в 2009 году — 93,3 млрд. рублей. Как отмечено в постановлении Совета Федерации № 450 от 22 декабря 2006 года, "объемы указанных ассигнований свидетельствуют о снижении инвестиционной активности в стране и не отвечают поставленной Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2004 год задаче удвоения к 2010 году валового внутреннего продукта, а также общей динамике увеличения инвестиций в основной капитал".

В 2006 году продолжилась работа по законодательному обеспечению расширения прав человека в экономической сфере. С внесением изменений в Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" была предпринята попытка решения задачи, поставленной в Послании Федеральному Собранию на 2005 год, — "помочь гражданам легализовать в упрощенном порядке принадлежащие им фактически объекты жилой недвижимости и соответствующие земельные участки". Однако, как показали первые итоги мониторинга применения нового законодательства, органы местного самоуправления пока не в полной мере взяли на себя обязанность оказания помощи гражданам в оформлении этих прав, а региональные власти в большинстве случаев не воспользовались рекомендательной нормой закона, дающей им возможность ограничить стоимость процедур межевания.

В 2006 году приняты новые редакции важнейших законов, касающихся природно-ресурсной сферы, — Водный кодекс Российской Федерации и Лесной кодекс Российской Федерации. Вместе с тем остается до сих пор нерешенной поставленная Президентом Российской Федерации в 2004 году задача по принятию новой редакции Закона Российской Федерации "О недрах". Изменен налоговый механизм регулирования недропользования, прежде всего в направлении дифференциации налогообложения в зависимости от особенностей объекта недропользования.

При подготовке трех базовых законов (Водный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации "О недрах") были выявлены следующие типичные просчеты законодательного процесса:

крайне мало учитывались многочисленные рекомендации парламентских слушаний, "круглых столов", крупных российских и международных форумов, научных и

общественных организаций, органов власти субъектов Российской Федерации по улучшению качества законопроектов;

законопроекты, представленные Правительством Российской Федерации, после принятия их в первом чтении изменялись на 60—80% и по всем формальным признакам должны были быть возвращены на этап первого чтения, однако это не было сделано ни в отношении проекта Водного кодекса Российской Федерации, ни в отношении проекта Лесного кодекса Российской Федерации;

технология работы над поправками к законопроектам после их принятия в первом чтении полностью исключала возможность учета поправок иных субъектов права законодательной инициативы, за исключением узкого круга лиц, от имени которых осуществлялась коренная переделка законопроектов перед вторым чтением;

в сопроводительных материалах отсутствовали проработанные прогнозные оценки последствий внесения концептуальных изменений в отношении природопользования.

Мониторинг законодательной и правоприменительной практики в экономической сфере показал, что существуют еще направления, требующие значительных усилий по формированию законодательного обеспечения. Так, в стадии становления находится система законодательного обеспечения государственного финансового контроля в России. Очевидна потребность в разработке и внедрении на законодательном уровне и в правоприменительной практике простого и эффективного механизма финансового администрирования. Предстоит огромная работа по завершению реформы технического регулирования. Несмотря на принятие Жилищного кодекса Российской Федерации, определившего основы стратегии реформирования отрасли ЖКХ, ее состояние характеризуется множеством нерешенных проблем — высокой степенью изношенности коммунальных сетей, наличием ветхого жилья, противоречивой тарифной политикой, низким качеством предоставляемых коммунальных услуг.

К перспективным направлениям реализации, совершенствования и дальнейшего развития действующего законодательства в экономической сфере можно также отнести следующие:

переход к процедуре принятия трехлетнего бюджета, принятие нового Бюджетного кодекса Российской Федерации, являющегося фундаментом для реализации принципов среднесрочного планирования, существенного улучшения качества всех процедур — от планирования до исполнения бюджета, повышения эффективности бюджетных расходов;

завершение формирования нормативной правовой базы, касающейся функционирования Инвестиционного фонда, в частности, определение порядка предоставления государственных гарантий за счет средств этого фонда, порядка осуществления контроля за расходованием и эффективностью использования его средств, совершенствование механизма отбора инвестиционных проектов на основе объективной процедуры оценки инвестиционных проектов;

решение задачи диверсификации экономики и повышения конкурентоспособности, что требует дальнейшей корректировки законодательства в области налоговой и амортизационной политики, введения механизмов субсидирования процентных ставок по экспортным кредитам и предоставления государственных гарантий по поддержке импорта передовых технологий и экспорта обрабатываемой продукции и ряда других мер.

Глава 4

Стратегия национальной безопасности, защита личных прав человека и гражданина

ВВЕДЕНИЕ

Совершенствование законодательных основ национальной безопасности выступает основным условием государственной гарантии стабильности российского общества и полноценного развития Российской Федерации как члена мирового сообщества.

В Послании Президента России Федеральному Собранию на 2006 год дан глубокий анализ проблем национальной безопасности России — внутренних и внешних.

Так, отмечается, что "весьма значительной остается террористическая угроза, причем существенной подпиткой для террористов, источником их вооружений и полем для практического применения сил остаются локальные конфликты". В связи с этим "вопрос модернизации российской армии является сейчас крайне важным, и он реально волнует российское общество".

Значительное внимание в Послании на 2006 год уделено развитию доктринальных основ обеспечения безопасности нашей страны: "военные и внешнеполитические доктрины России также должны дать ответ на самые актуальные вопросы".

Безопасность в настоящее время — это больше, чем отсутствие непосредственной военной угрозы или насилия со стороны террористов. Появляются новые угрозы и вызовы, на которые необходима экстренная реакция, в том числе и правовая. Рядовых граждан нашей страны все больше тревожат проблемы внутренней преступности, экстремизма и религиозной нетерпимости, ликвидации последствий природных и экологических катастроф.

Контекст решения внутренних и внешних проблем и определил усилия по развитию правовых основ обеспечения национальной безопасности нашей страны в 2006 году.

§ 1. Общие проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

Национальную безопасность Российской Федерации невозможно обеспечить без надежной законодательной основы. Именно законодательство Российской Федерации призвано создать в стране такой правовой режим, который наилучшим образом способствует обеспечению национальной безопасности Российской Федерации; именно законодательство Российской Федерации призвано урегулировать отношения в сфере безопасности таким образом, чтобы надежно защитить национальные интересы страны¹.

Законодательная основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации создана, активно реализуется и постоянно совершенствуется. Приняты федеральные законы, направленные на борьбу с терроризмом и экстремизмом, на противодействие коррупции и незаконной миграции, обеспечение экономической, информационной и иной безопасности.

В то же время потребность в совершенствовании законодательства в сфере национальной безопасности остается актуальной.

Проведенный в Совете Федерации в 2004—2006 годах мониторинг законодательства, направленного на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, выявил отсутствие целостности и системности, а также чрезмерную внутриве-

¹ Материал Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности.

домственную ориентированность составляющих его нормативных правовых актов, которая, с одной стороны, выступает инструментом организации деятельности конкретных органов исполнительной власти, с другой — является причиной фрагментарности и разрозненности содержащихся в этих актах правовых норм. Противоречия, двойное толкование и декларативность положений законов, регулирующих отношения в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, препятствуют их эффективному и целенаправленному исполнению.

Идея разработки проекта федерального закона "О национальной безопасности Российской Федерации" звучала практически на всех состоявшихся в 2004—2006 годах в Совете Федерации парламентских слушаниях, совещаниях, семинарах, "круглых столах". Опираясь на результаты мониторинга, Совет Федерации выступил с инициативой создания совместной рабочей группы из представителей Администрации Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Совета Безопасности Российской Федерации для разработки проекта федерального закона "О национальной безопасности Российской Федерации".

Действующий Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 года № 2446-1 "О безопасности" фактически устарел, отдельные его статьи не в полной мере согласуются с положениями Конституции Российской Федерации, а также законодательства Российской Федерации, направленного на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. Принятие Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10 января 2000 года № 24 и имеющей важнейшее общественно-государственное значение, предполагает принятие основополагающего федерального закона, воплощающего и закрепляющего ее фундаментальные теоретические положения.

Новый закон должен адекватно отражать национальные интересы России и строиться на принципах системности, оптимальности, комплексности, эффективности, соответствовать целям обеспечения национальной безопасности, современным условиям и угрозам национальной безопасности Российской Федерации.

В нем должны быть четко определены объекты и субъекты обеспечения безопасности, содержание безопасности, система обеспечения национальной безопасности, угрозы безопасности, комплекс показателей (индикаторов, пороговых значений) развития общества, государства и личности, который должен лежать в основе принимаемых для обеспечения безопасности решений, субъекты реализации мероприятий по обеспечению безопасности, способы и средства предотвращения угроз безопасности, основания и меры ответственности органов и должностных лиц за ненадлежащее обеспечение безопасности.

В России давно назрела потребность в учреждении специализированного федерального государственного органа, в компетенцию которого входила бы проблематика обеспечения безопасности в стране. Можно предположить, что функции этого специализированного государственного органа мог бы осуществлять Совет Безопасности Российской Федерации. Однако до сих пор деятельность Совета Безопасности Российской Федерации остается вне законодательного регулирования, хотя в соответствии с пунктом "ж" статьи 83 Конституции Российской Федерации его статус должен быть определен федеральным законом.

Другим вариантом решения этой проблемы является, например, учреждение Штаба Безопасности Российской Федерации (наподобие Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации), возглавляющего всю систему обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, который должен иметь полномочия

на принятие решений во всех сферах и областях общественной жизни, работать в постоянном режиме, иметь ситуационный аналитический центр, способный прогнозировать опасность отдельных угроз, планировать их предотвращение и многое другое.

Национальная безопасность неотделима от общественной жизни, а центральным, организующим ее началом выступает государство. При любой системе органов обеспечения безопасности ее должен возглавлять Президент Российской Федерации. Кроме него, в состав этого органа должны войти руководители федеральных органов исполнительной, законодательной и судебной власти, прокуратуры.

Без законодательного закрепления полномочий органов государственной власти различных уровней, прав и обязанностей граждан Российской Федерации и их объединений, участвующих в обеспечении безопасности, без организации и координации их взаимодействия, без установления государственного и общественного контроля за реализацией предоставленных прав и исполнением обязанностей по обеспечению безопасности невозможно функционирование системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Целесообразно наряду с разработкой и принятием основополагающего федерального закона принять Стратегию обеспечения национальной безопасности России. В этом документе должны быть определены долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные цели, приоритеты, задачи и механизмы реализации государственной политики в области защиты национальных интересов. В этом документе на основе всестороннего анализа реального состояния национальной безопасности Российской Федерации и с учетом уже принятых концепций и доктрин по вопросам обеспечения национальной безопасности Российской Федерации должно содержаться указание на способы, средства и методы противодействия вызовам и угрозам национальной безопасности. Подобные документы приняты не только в США, но и в некоторых странах СНГ — в Казахстане и на Украине.

Проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации проходят красной нитью сквозь все сферы общественной жизни, поэтому специфика их законодательного регулирования зависит от особенностей каждой из сфер общественной жизни, где обнаружены угрозы безопасности личности, общества и государства, а также от того, насколько правильно и своевременно они осмыслены, продуманы и насколько адекватны, быстры и точны ответы по предупреждению и предотвращению этих угроз.

Самые опасные из угроз национальной безопасности Российской Федерации называет в своих Посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации. Он указывает также и на цели (задачи) комплексной защиты национальных интересов страны, на формы, способы и методы их достижения.

§ 2. Военная безопасность и ее законодательное обеспечение

В законодательном обеспечении военной безопасности назрела необходимость разработки целостной системы военного строительства и регулирования взаимоотношений военной организации государства с обществом¹.

На мероприятиях, проводимых под эгидой палат Федерального Собрания, отмечалась необходимость принятия единого свода законов, регулирующего вопросы военного строительства, — Военного кодекса Российской Федерации. Его содержание должны составить уже принятые федеральные конституционные законы от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ "О военном положении", от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ "О чрезвычай-

¹ Материал Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности.

чайном положении" и федеральные законы от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ "Об обороне", от 26 февраля 1997 года № 31-ФЗ "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации" (далее — Федеральный закон от 26 февраля 1997 года № 31-ФЗ), от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе", от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих", от 25 июля 2002 года № 113-ФЗ "Об альтернативной гражданской службе".

Кроме того, в него должны быть включены федеральные законы, о необходимости разработки которых также неоднократно говорилось, — "О Вооруженных Силах Российской Федерации", "О военном строительстве в Российской Федерации" и другие.

Таким образом, Военный кодекс Российской Федерации может стать правовой основой для организации военного строительства в государстве.

Действующая сегодня нормативная правовая база военного строительства и функционирования военной организации государства нуждается в дальнейшем совершенствовании и развитии.

Одним из актуальных направлений в сфере военной безопасности является совершенствование законодательных основ проведения мобилизационных мероприятий. В связи с принятием федеральных законов от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований" (далее — Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ) существенно осложнились организация и ведение мобилизационной подготовки в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Практика свидетельствует о нарушении принципа централизованного руководства мобилизационной подготовкой. Внесенными изменениями ставится под сомнение необходимость создания мобилизационных органов как в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, так и в органах местного самоуправления. Упразднена подчиненность мобилизационных органов руководителям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Нечетко решен вопрос о финансировании мобилизационной подготовки. Наделение полномочиями по организации и ведению мобилизационной подготовки субъектов Российской Федерации (пп. 52 п. 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"), а также органов местного самоуправления входит в противоречие с порядком финансирования, определенным Федеральным законом от 26 февраля 1997 года № 31-ФЗ "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации" (п. 1 статьи 14).

Исходя из вышеизложенного, необходимо на федеральном уровне провести мониторинг реализации Федерального закона от 26 февраля 1997 года № 31-ФЗ с целью совершенствования регулирования отношений, складывающихся в области мобилиза-

ционной подготовки и мобилизации в Российской Федерации, установить права, обязанности и ответственность органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также организаций независимо от форм собственности, должностных лиц и граждан в этой области. В этом федеральном законе необходимо развить и конкретизировать положения о мобилизационной подготовке и мобилизации, содержащиеся в Федеральном законе от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ "Об обороне". В него необходимо внести дополнения, определяющие порядок уточнения и снятия мобилизационных заданий, порядок возмещения организациям расходов, связанных с мобилизационной подготовкой, установления соответствующих налоговых льгот, ограничения влияния иностранного капитала на деятельность организаций, имеющих мобилизационные задания, а также установления ответственности организаций и граждан за неисполнение обязанностей по выполнению мобилизационных заданий и мероприятий.

В нем также следует: закрепить за предприятиями соответствующие мобилизационные мощности, установить порядок их содержания и финансирования этого содержания; обеспечить исключение возможности утраты мобилизационных мощностей в результате бесконтрольной приватизации предприятий, увеличения доли участия в них иностранного капитала, применения к ним процедуры банкротства; определить порядок финансирования мощностей по хранению, выдаче, пополнению мобилизационных запасов материальных средств предприятиями и организациями, имеющими мобилизационные задания.

Взаимоотношения военной организации с обществом должны предусматривать возможность гражданского контроля, включая парламентский контроль за деятельностью военной организации государства, процессами и результатами ее реформирования, соответствием задачам обеспечения обороны и безопасности страны. В ходе совершенствования законодательства о воинской обязанности и военной службе приоритетным направлением необходимо считать воспитание у граждан ответственности за выполнение воинского долга по защите государства.

В существующей системе военного строительства остается немало вопросов, нуждающихся в законодательном обеспечении.

Как уже отмечалось выше, отсутствуют важнейшие федеральные законы "О Вооруженных Силах Российской Федерации", "О военном строительстве в Российской Федерации", "Об оперативном оборудовании территории Российской Федерации в интересах обороны" и ряд других. Требуется внесения изменений и Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе" в связи с наличием серьезных проблем с комплектованием личного состава Вооруженных Сил Российской Федерации и других войск. Нуждается в уточнении механизм реализации гарантий и льгот, предоставляемых военнослужащим, гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей, предусмотренный Федеральным законом от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих". Необходимо системное определение понятий, структуры и задач военной организации государства. Не приняты нормативные документы, регламентирующие процесс строительства и развития — составляющих силового компонента военной организации государства.

В развитие Указа Президента Российской Федерации от 25 ноября 1996 года № 1592 "О мерах по обеспечению военного строительства в Российской Федерации" принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 января 1997 года № 35-р, утвердившее План мероприятий по обеспечению военного строительства в Российской Федерации, ограниченный тремя годами.

Разделом V предусматривалась подготовка нормативных правовых актов по вопросам военного строительства в Российской Федерации. Минобороны России, МВД России, ФПС, МЧС России, ФАПСИ, ФСБ, ФСО, Минтрансу России, Минстрою России, Минсвязи России, Минфину России, Минэкономики России, Минюсту России поручалось внести предложения о приведении законодательства Российской Федерации в соответствие с Указом Президента Российской Федерации от 25 ноября 1996 года № 1592 и разработать проекты соответствующих нормативных правовых актов.

По предложению Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности в Перечень первоочередных мер Совета Безопасности Российской Федерации по правовому обеспечению реализации государственной политики Российской Федерации в области военного строительства был включен пункт 14, устанавливающий завершение подготовки законопроекта "О Вооруженных Силах Российской Федерации" в первом квартале 1999 года.

Из Перечня за 1999 год он переместился в План работы Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по военной безопасности на первое полугодие 2001 года под пунктом 3 "О распространении понятия "Вооруженные Силы" на войска и воинские формирования, не входящие в состав Минобороны России, и проект федерального закона "О Вооруженных Силах Российской Федерации" со сроком исполнения в апреле 2001 года.

Затем он был перенесен в одноименный Перечень 2003 года, где в разделе 1.1 было записано: "Доработать и внести на рассмотрение в Федеральное Собрание Российской Федерации проекты законов" — под пунктом 1.1.2 "О Вооруженных Силах Российской Федерации" со сроком исполнения в четвертом квартале 2003 года.

План и Перечень утверждены Секретарем Совета Безопасности Российской Федерации. Однако до настоящего времени законопроект в Государственную Думу не поступил.

По инициативе депутатов Государственной Думы, а также Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности была создана рабочая группа по разработке проекта федерального закона "О Вооруженных Силах Российской Федерации". В течение 2002—2004 годов законопроект был разработан, но в федеральных органах исполнительной власти он не был поддержан.

При этом следует отметить, что необходимость разработки данного законопроекта определяется пунктом 5 статьи 10 Федерального закона от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ "Об обороне", в соответствии с которым деятельность Вооруженных Сил Российской Федерации должна определяться федеральным законом о Вооруженных Силах Российской Федерации. Кроме того, принятие федерального закона "О Вооруженных Силах Российской Федерации" одновременно с внесением соответствующих изменений в Федеральный закон "Об обороне" позволило бы упорядочить нормативную правовую базу в области законодательного обеспечения обороны страны, закрепить основные задачи и правоспособность входящих в Вооруженные Силы Российской Федерации организаций, а также уточнить структуру и состав Вооруженных Сил Российской Федерации, порядок пользования Вооруженными Силами Российской Федерации природными ресурсами и объектами инфраструктуры, руководства и управления, а также оптимизировать вопросы всестороннего обеспечения их деятельности.

§ 3. Законодательное обеспечение противодействия терроризму

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на 2006 год обращалось внимание на то, что "укрепление правопорядка неотделимо от устранения источников террористической агрессии на территории России. За последние годы нами было сделано достаточно много серьезных шагов в борьбе с террором. Но иллюзий быть не должно — угроза еще очень сильна, мы еще пропускаем очень чувствительные удары, преступники совершают еще ужасные злодеяния, целью которых является устрашение общества"¹.

Нельзя сказать, что в России отсутствовала приемлемая законодательная основа борьбы с терроризмом, однако она, как показала практика ее реализации, имела существенные недостатки — она в большей мере обеспечивала борьбу с отдельными террористическими актами, в то время как упор должен быть сделан на искоренение причин и условий, порождающих терроризм. К тому же методы борьбы с терроризмом должны были включать активные внешнеполитические операции, так как страна имела дело с международными террористическими структурами, подрывающими суверенитет Российской Федерации. Не было прежде всего отработанной общегосударственной системы прогнозирования и урегулирования на ранней стадии социально-политических конфликтов, угрожающих безопасности государства и создающих почву для возможной террористической деятельности, отсутствовало четкое взаимодействие министерств, служб и агентств, противодействующих терроризму, не было определено ведомство, которое осуществляло бы эффективную координацию всей антитеррористической деятельности.

Законодательство Российской Федерации не предоставляло возможности введения в стране и регионах различных вариантов особых правовых режимов защиты от террористических угроз. Фактически отсутствовала целостная система мер как предупредительно-профилактического противодействия терроризму, так и борьбы с ним, а также мер, направленных на ликвидацию последствий терактов. Не имели четкой правовой регламентации задачи и функции федеральных органов исполнительной власти силового блока, участвующих в противодействии терроризму.

В 2006 году были приняты федеральные законы, которые устранили отмеченные недостатки, значительно усовершенствовали правовую основу противодействия терроризму и повысили ее эффективность.

Прежде всего речь идет о Федеральном законе от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ "О противодействии терроризму", который установил основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма. Он урегулировал вопросы применения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, оружия, боевой и специальной техники, специальных средств и физической силы при проведении контртеррористических операций. В нем предусмотрены основания для введения соответствующих правовых режимов защиты от террористических угроз, таких как террористическая опасность, режим контртеррористической операции и чрезвычайного положения².

В 2006 году Российской Федерацией были ратифицированы международные акты, регулирующие вопросы противодействия терроризму. Так, были приняты федераль-

¹ Материал Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности.

² В приложении к докладу предлагается досье Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ "О противодействии терроризму", подготовленное Комитетом Совета Федерации по обороне и безопасности совместно с Национальным антитеррористическим комитетом (заместитель директора ФСБ России — руководитель аппарата Национального антитеррористического комитета В.И. Булавин).

ные законы от 20 апреля 2006 года № 56-ФЗ "О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма", от 25 июля 2006 года № 127-ФЗ "О ратификации Протокола о внесении изменений в Европейскую конвенцию о пресечении терроризма", от 2 октября 2006 года № 158-ФЗ "О ратификации Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма".

После ратификации международных актов обычно идет длительная процедура по имплементации правовых норм этих актов в российское законодательство. Однако в данном случае эта работа была проведена предельно оперативно — был принят Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 153-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма" и Федерального закона "О противодействии терроризму". Это серьезное достижение в организации законодательной деятельности, которое в будущем должно стать правилом.

Работа по имплементации международно-правовых норм, регулирующих отношения в сфере борьбы с терроризмом, в действующее законодательство Российской Федерации будет продолжена в 2007 году.

В настоящее время стоит вопрос о том, чтобы более четко отразить в нормах Уголовного кодекса Российской Федерации основные признаки терроризма, внести изменения в уголовно-процессуальное законодательство в целях повышения безопасности лиц, участвующих в производстве по делам о преступлениях террористического характера, а также эффективности производства по данной категории дел. Учитывая специфику уголовных дел о преступлениях террористического характера, необходимо исключить рассмотрение таких дел с участием судов присяжных, которые в силу специфики и особенностей уголовных дел о преступлениях террористического характера зачастую не способны выносить объективные вердикты. Следует также исключить случаи лояльного отношения суда к лицам, причастным к террористической деятельности.

Введение конфискации имущества в качестве дополнительного вида наказания за преступления террористического характера (за тяжкие преступления), безусловно, обеспечит возмещение вреда, причиненного в результате террористической акции, и будет способствовать предупреждению и пресечению финансирования террористической деятельности, возмещению вреда, причиненного экономическим интересам государства.

Немаловажное значение в борьбе с терроризмом и пропагандой экстремизма имеют 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 такой информации гласности не должно способствовать достижению террористами своих целей, затруднять реализацию контртеррористических операций и ставить под угрозу жизнь и здоровье как мирных граждан, так и сотрудников спецподразделений. Недопустимо также распространение материалов, содержащих сцены особо жестокого насилия. Распространение информации подобного рода фактически отвечает интересам террористов, которые для достижения своих политических целей стремятся запугать население, посеять в обществе панику.

В Послании Федеральному Собранию на 2006 год Президент Российской Федерации призвал общество "набраться мужества и продолжить работу по искоренению террора. Стоит только проявить слабость, мягкотелость — потеря будет неизмеримо больше, и они могут обернуться общенациональной катастрофой".

§ 4. Законодательное обеспечение борьбы с преступностью

Состояние преступности в Российской Федерации по-прежнему остается весьма тревожным. По статистическим сведениям МВД России, количество заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях в текущем году возросло на треть в сравнении с 2005 годом.

В истекшем году зарегистрировано 3855,4 тысячи преступлений, или на 8,5% больше, чем в 2005 году. Рост регистрируемых преступлений отмечен в 68 субъектах Российской Федерации, снижение — в 20 субъектах.

Удельный вес тяжких и особо тяжких преступлений в числе зарегистрированных снизился с 30,3% за 2005 год до 27,9% в 2006 году.

Более половины всех зарегистрированных преступлений (54,3%) составляют хищения чужого имущества, совершенные путем: кражи — 1677 тысяч (+6,6%), грабежа — 357,3 тысячи (+3,7%), разбоя — 59,8 тысячи (-6,1%). Каждая третья кража (37,3%), каждый 24-й грабеж (4,2%) и почти каждое 15-е разбойное нападение (6,8%) были сопряжены с незаконным проникновением в жилище, помещение или иное хранилище.

В 2006 году сохранилась наметившаяся в 2005 году тенденция снижения количества преступлений против личности: убийство и покушение на убийство — в 2005 году (-2,2%), в 2006 году (-11,0%); фактов умышленного причинения вреда здоровью — в 2005 году (+0,9%), в 2006 году (-11,1%).

По сравнению с 2005 годом на 11,8% возросло число преступлений экономической направленности, выявленных правоохранительными органами. Всего выявлено 489,6 тысячи преступлений данной категории, удельный вес этих преступлений в общем числе зарегистрированных составил 12,7%.

Материальный ущерб от указанных преступлений (по оконченным уголовным делам) составил 127,6 млрд. рублей.

Треть (35,6%) в общем числе выявленных преступлений экономической направленности составили тяжкие и особо тяжкие преступления.

В 2006 году выявлено 212 тысяч преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, что на 21% больше, чем за 2005 год. По сравнению с 2005 годом на 11,6% возросло число преступлений, совершенных путем сбыта наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а их удельный вес в числе преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, снизился с 62,9% в 2005 году до 58,1%.

Не раскрыто 2032,4 тысячи преступлений, что на 22,5% превышает аналогичный показатель 2005 года. Из этого количества на тяжкие и особо тяжкие преступления приходится 27,6% (в 2005 году — 31%). Остались нераскрытыми 4866 убийств и покушений на убийство (-3,5%), 12 999 фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью (-8,3%), 1182,3 тысячи краж (+17,4%), 251,8 тысячи грабежей (+16,7%), 32,2 тысячи разбойных нападений (+2,8%).

Преступлений прошлых лет в истекшем году раскрыто 49,1 тысячи, что на 12,3% меньше, чем за 2005 год.

В связи с этим актуальной остается деятельность, направленная на совершенствование российского законодательства в сфере профилактики и противодействия преступности, укрепления общественной безопасности и безопасности личности.

Не произошло положительных изменений в решении такой серьезной проблемы, как обеспечение безопасности дорожного движения. Целесообразно ускорить рассмотрение внесенных в Государственную Думу проектов федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в главу 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления санкций за нарушение правил дорожного движения, и установить уголовную ответственность за неосторожное при-

чинение вреда средней тяжести человеку в результате дорожно-транспортного происшествия¹.

Нуждается в совершенствовании законодательство в области противодействия организованной преступности, экстремистской и незаконной экономической деятельности, наркомании и алкоголизму.

Все более тревожной становится ситуация, связанная с ростом преступности в молодежной среде, в том числе экстремистской направленности.

Для решения задач противодействия преступности в молодежной среде необходима подготовка концепции государственной молодежной политики.

Необходимо также вернуться к проектам федеральных законов "О взрывчатых веществах и изделиях, их содержащих" и "Об обороте пиротехнических изделий невоенного назначения", которые направлены на обеспечение государственного контроля за обращением опасных изделий в условиях повышенной террористической опасности.

Совершенствованию борьбы с преступностью будет способствовать разработка и принятие нового федерального закона, регулирующего правоотношения в сфере осуществления оперативно-розыскной деятельности. Многие нормы Федерального закона от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности" сформулированы не совсем четко, находятся в противоречии между собой и не отвечают в полной мере требованиям эффективного противодействия преступности. Это относится к определению задач, принципов оперативно-розыскной деятельности, оперативно-розыскных мероприятий (их перечня, оснований и условий проведения и т.д.), к регламентированию прав, обязанностей, социальной и правовой защиты субъектов осуществления оперативно-розыскной деятельности.

В 2006 году проделана основательная работа по созданию законодательной базы, направленной на осуществление последовательной миграционной политики, позволяющей использовать положительные экономические, демографические и иные эффекты миграции.

Приняты федеральные законы, обеспечивающие оптимизацию структуры и деятельности Федеральной миграционной службы, миграционный учет и порядок трудоустройства иммигрантов, защиту их прав, а также совершенствование государственного регулирования рынка иностранной рабочей силы: Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 121-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в сфере миграции"; Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" и Федеральный закон № 110-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации". Утвержде-

¹ Вместе с тем в целях совершенствования правового обеспечения безопасности дорожного движения в рамках реализации мероприятий федеральной целевой программы "Повышение безопасности дорожного движения в 2006—2012 годах" МВД России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти реализует комплекс мер по систематизации и унификации законодательных и подзаконных нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения, в первую очередь вопросов, касающихся регламентации предметов ведения, функций, полномочий и ответственности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности дорожного движения; внесения изменений и дополнений в земельное и градостроительное законодательство, определяющих техническую политику в области организации дорожного движения; внесения изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Правила дорожного движения Российской Федерации (из предложений к докладу МВД России. Письмо начальника Правового департамента МВД России В.В. Черникова от 12 декабря 2006 года №25/5746).

на Государственная программа содействия добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию, завершается подготовка Концепции государственной миграционной политики.

Вместе с тем затянулось принятие проекта федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" и в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", внесенного в Государственную Думу Советом Федерации, устанавливающего процедуры депортации нелегальных мигрантов за пределы Российской Федерации. Принятие указанного закона позволит активнее противодействовать незаконной миграции.

Проблемами российского общества, непосредственно затрагивающими интересы Российской Федерации в сфере национальной безопасности, остаются наркомания и алкоголизм.

Как отмечено Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации, "в России только от отравления алкоголем, и прежде всего его суррогатами, ежегодно умирает около 40 тысяч человек. В основном это молодые мужчины, кормильцы семей". В связи с этим целесообразно предусмотреть уголовную ответственность за изготовление и реализацию в качестве алкогольной продукции суррогатных спиртосодержащих жидкостей, а также внести изменения в законодательные акты Российской Федерации, регулирующие вопросы принудительного лечения лиц, страдающих наркоманией и другими социально опасными заболеваниями.

§ 5. Защита прав и свобод человека и гражданина как условие обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

В статье 2 Конституции Российской Федерации провозглашается: "Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства". Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина является основополагающим в деятельности государства во всех сферах общественной жизни, в том числе в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации¹.

Именно с учетом этого принципа в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10 января 2000 года № 24, прямо указано, что под обеспечением национальной безопасности Российской Федерации понимается обеспечение безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности.

Безусловно, обеспечение безопасности личности, как и обеспечение безопасности общества и государства, требует установления определенного баланса интересов этих субъектов права, проведения определенной гармонизации в обеспечении их безопасности. Эта перспективная задача должна быть решена законодателем в федеральном законе "О национальной безопасности Российской Федерации", о необходимости разработки и принятия которого было сказано в начале данной главы доклада.

Важной частью этого закона должно стать паритетное, сбалансированное определение границ прав и свобод человека и гражданина в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и соответствующих ему обязанностей государства. Без признания и реализации этих взаимосвязанных прав и обязанностей

¹ Материал Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности.

гражданина и государства невозможно в целом обеспечить национальную безопасность Российской Федерации.

Блок федеральных законов, принятых в 2006 году и направленных на противодействие терроризму, обеспечил реальные гарантии защиты основного конституционного права человека и гражданина — права на жизнь (статья 20 Конституции Российской Федерации). Блок федеральных законов, направленных на противодействие коррупции, принимался в целях обеспечения соблюдения государством, его органами и должностными лицами своих обязанностей перед гражданами Российской Федерации (статья 2 Конституции Российской Федерации), а также защиты прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью (статья 52 Конституции Российской Федерации) и т. д.

Российская Федерация провозгласила себя социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7 Конституции Российской Федерации). Из этого вытекают обязанности государства охранять труд и здоровье людей, устанавливать гарантированный минимальный размер оплаты труда, равный прожиточному минимуму, обеспечивать государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивать систему социальных служб, устанавливать государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (часть 2 статьи 7 Конституции Российской Федерации).

Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию на 2006 год ключевыми назвал такие проблемы: демографический кризис, бедность, низкая заработная плата учителей, врачей, работников культуры, науки, военнослужащих и приравненных к ним категорий, а также реализация приоритетных национальных проектов в области здравоохранения, образования, строительства жилья.

Необходимо внести в законодательство Российской Федерации изменения, предоставляющие возможность органам государственной власти субъектов Российской Федерации повышать заработную плату в бюджетной сфере опережающими темпами, а также изменения, способствующие повышению доступности и качества социальных услуг, привлечению негосударственных инвестиций в здравоохранение, образование, науку и культуру. Все это отвечало бы комплексному решению проблем, названных в Послании Президента Российской Федерации, а также способствовало бы укреплению национальной безопасности во всех сферах жизнедеятельности человека, общества и государства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Защищенность национальных интересов Российской Федерации определяется целостностью и адекватностью представления о приоритетах в области национальной безопасности, а также эффективностью системы ее обеспечения. Именно на это направлено совершенствование законодательной основы данной сферы.

Значимыми результатами совершенствования законодательства в области обеспечения национальной безопасности стало принятие ряда законов, направленных на комплексное регулирование вопросов, связанных с развитием антитеррористической деятельности в стране. Был принят жизненно необходимый для страны закон о противодействии терроризму, ряд других важных нормативных правовых актов. Другим серьезным результатом стало совершенствование законодательства, направленного на упорядочение миграционной политики государства.

Анализ состояния законодательства в области национальной безопасности показал, что, несмотря на ясность понимания приоритетов и проблем этой сферы, цели обеспечения национальной безопасности по-прежнему определяются различными источниками права — посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, Концепцией национальной безопасности, Военной доктриной и иными документами. Они лишь в целом очерчивают замысел достижения защищенности национальных интересов страны, но не делают его целостным и непротиворечивым. Мониторинг нормативных и правовых актов, определяющих развитие системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, выявил отсутствие в них целостности и системности, обнаружил их внутриведомственную ориентированность. Это свидетельствует о том, что принципиальных изменений в законодательных основах обеспечения национальной безопасности страны в целом не произошло. Сохраняются отмеченные в предыдущих докладах Совета Федерации недостатки.

Развитие законодательных основ военной безопасности, противодействия терроризму, борьбы с преступностью, защиты прав и свобод человека и гражданина носит фрагментарный характер. До сих пор находятся в стадии разработки такие системообразующие правовые акты, как, например, федеральный закон о Вооруженных Силах, требуют совершенствования действующие федеральные законы, например закон об оперативно-розыскной деятельности.

В настоящее время все более актуальной становится проблема ликвидации разрозненности законодательных основ обеспечения национальной безопасности. Требуется не только ликвидация пробелов в федеральном законодательстве, но и создание основополагающих правовых актов, таких как федеральный закон о национальной безопасности Российской Федерации, на основании которого могла бы формулироваться Стратегия национальной безопасности Российской Федерации.

Глава 5

Стратегия внешней политики, укрепление гарантий прав человека и гражданина

ВВЕДЕНИЕ

Настоящая глава традиционно посвящается обзору законодательного обеспечения внешнеполитической деятельности нашего государства. При этом практически сохранено прежнее название главы — "Стратегия внешней политики: создание условий для решения внутренних проблем, укрепления гарантий прав человека и гражданина". Тем самым подчеркивается приоритетность стратегических целей внутреннего развития нашей страны, прежде всего задач укрепления гарантий соблюдения фундаментальных прав и свобод личности в Российской Федерации. В каждом докладе акцент сделан на законодательном обеспечении тех направлений внешнеполитической деятельности, которые отражены в соответствующем ежегодном Послании Федеральному Собранию. В 2006 году это были вопросы борьбы с терроризмом и коррупцией, миграционной политики и поддержки соотечественников, экономической интеграции в Содружестве Независимых Государств (далее — СНГ), а также участия России в процессах глобализации.

§ 1. Законодательное обеспечение противодействия международному терроризму

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в соответствии со своим конституционно-правовым статусом участвует в политико-правовом обеспечении внешнеполитического курса нашего государства, определенного Президентом Российской Федерации. Как отмечается в Послании Федеральному Собранию на 2006 год, современная российская внешняя политика опирается на принципы прагматизма, предсказуемости и верховенства международного права¹.

Принципы внешней политики в 2006 году реализовывались в плоскости стратегической внешнеполитической линии, обозначенной главой государства в Послании Федеральному Собранию на 2005 год, в котором было заявлено, что определяющими факторами ее формирования являются внутренние приоритеты развития общества и государства, и сформулирована стратегическая задача обеспечения внешнеполитических целей Российской Федерации — безопасность границ и создание благоприятных внешних условий для решения внутренних российских проблем.

Современный мир в силу происходящих процессов глобализации становится все более взаимозависимым и уязвимым для проявления новых угроз и вызовов, которые переросли границы государств и уже стали транснациональными по форме и глобальными по содержанию. На первое место среди этих вызовов вышла террористическая угроза. Глобальный вызов, сосредоточенный в самой природе мирового терроризма, требует адекватных по формам, темпам и ресурсам социально-политических, юридических и дипломатических мер мирового сообщества по борьбе с практикой, идеологией, финансированием и материальным обеспечением мирового терроризма.

Российская Федерация, являясь частью мирового сообщества и в полной мере осознавая международный терроризм как одну из самых серьезных угроз миру и безопасности, выступила с инициативой разработать конвенцию о борьбе с актами ядерного терроризма. Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма была принята 13 апреля 2005 года (далее — Конвенция от 13 апреля 2005 года) резолюцией 59/290 на 91 пленарном заседании 59-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН и подписана от имени Российской Федерации 14 сентября 2005 года в штаб-квартире ООН в городе Нью-Йорке Президентом Российской Федерации В.В. Путиным. Конвенция является первым универсальным договором, принятым ООН по инициативе России и направленным на предотвращение террористических актов с использованием оружия массового поражения.

Федеральным законом от 2 октября 2006 года № 158-ФЗ "О ратификации Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма" Конвенция от 13 апреля 2005 года была ратифицирована Российской Федерацией.

Конвенция от 13 апреля 2005 года направлена на дополнение правовых средств международного взаимодействия в области борьбы с терроризмом и распространением оружия массового поражения, а также защиты от актов терроризма ядерных объектов, используемых как в мирных, так и в военных целях.

В соответствии с Конвенцией от 13 апреля 2005 года государства-участники признают в качестве уголовно наказуемых деяний незаконное изготовление радиоактивных материалов или ядерных устройств, а также их владение и использование с угрозой причинения смерти или тяжкого вреда здоровью людей, уничтожения или повреждения собственности или причинения вреда окружающей среде, в целях вынудить физическое или юридическое лицо, международную организацию, организацию или государство совершить какое-либо действие или отказаться от его совершения.

¹ Материал Комитета Совета Федерации по международным делам.

Преступлениями признаются также попытка совершить вышеуказанные деяния, вымогательство радиоактивных материалов, устройств или ядерного объекта.

В соответствии с Конвенцией от 13 апреля 2005 года государства-участники обязуются оказывать друг другу помощь путем обмена информацией о принимаемых в пределах и за пределами своих территорий мерах по выявлению, предотвращению, пресечению, расследованию преступлений, уголовному преследованию и наказанию виновных, в том числе о мерах по запрету деятельности лиц, групп и организаций, которые поощряют, подстрекают, организуют, преднамеренно финансируют, оказывают техническую помощь или участвуют в совершении преступлений.

В Конвенции от 13 апреля 2005 года четко определены рамки международного сотрудничества, в частности юрисдикция государств-участников в отношении указанных преступлений, урегулированы вопросы охраны конфиденциальности информации, возвращения похищенных радиоактивных материалов и ядерных устройств, выдачи, передачи, защиты прав заключенных, процедуры разрешения споров.

Значимым международно-правовым актом, направленным на активизацию усилий государств-участников по предотвращению терроризма и его негативного воздействия на реализацию прав человека, включая самое главное право — право на жизнь, посредством мер, принимаемых на национальном уровне и в рамках международного сотрудничества, является Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма от 16 мая 2005 года, подписанная Российской Федерацией 17 ноября 2005 года (далее — Конвенция от 16 мая 2005 года), ратифицированная Российской Федерацией Федеральным законом от 20 апреля 2006 года № 56-ФЗ "О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма".

Конвенция от 16 мая 2005 года является эффективным правовым инструментом международного антитеррористического сотрудничества государств-участников в целях противодействия террористической идеологии и пропаганде.

В Конвенции от 16 мая 2005 года определены обязанности сторон по предотвращению терроризма. Стороны обязались принимать меры по усилению подготовки сотрудников правоохранительных органов, а также обеспечить предупреждение терроризма путем принятия мер в области образования, культуры, средств массовой информации и просвещения общественности.

Конвенцией от 16 мая 2005 года предусматриваются меры, направленные на развитие терпимости и предупреждение напряженности в обществе путем поощрения межрелигиозного и межкультурного диалога, охватывающего в том числе неправительственные организации и другие элементы гражданского общества.

Основная новация Конвенции от 16 мая 2005 года — криминализация публичного подстрекательства к совершению террористического преступления, вербовки террористов, подготовки террористов.

В соответствии с Конвенцией государства-участники обязаны осуществлять международное сотрудничество, обеспечивающее совместные мероприятия превентивного характера (обмен информацией, подготовка кадров) и неотвратимость ответственности в связи с террористическими преступлениями (оказание помощи по уголовным делам, выдача подозреваемых в совершении террористических преступлений и пр.).

Имплементация положений Конвенции требовала внесения изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности", Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 года № 2446-1 "О безопасности", другие нормативные правовые акты Российской Федерации, регламентирующие вопросы борьбы с терроризмом.

Эта задача была решена Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 153-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма" и Федерального закона "О противодействии терроризму".

В частности, Уголовный кодекс Российской Федерации был дополнен статьей 205.2, направленной на выполнение требований конвенции о признании преступлениями публичных призывов к осуществлению террористической деятельности и публичного оправдания терроризма, а также новой главой, в которой закрепляются положения о конфискации имущества.

Кроме того, в законодательство Российской Федерации вносится комплекс взаимосвязанных изменений, касающихся деятельности средств массовой информации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, органов Федеральной службы безопасности, а также мер противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма, мер административной ответственности за нарушение правового режима контртеррористической операции.

В связи с ратификацией Конвенции от 16 мая 2005 года возникла необходимость участия Российской Федерации во Втором дополнительном протоколе к Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 8 ноября 2001 года и Протоколе о внесении изменений в Европейскую конвенцию о пресечении терроризма от 15 мая 2003 года (далее — Протокол).

Протокол, подписанный от имени Российской Федерации 15 мая 2003 года, был разработан и принят государствами — членами Совета Европы при активном участии России. Протокол сужает круг политических преступлений, к которым может быть применена "политическая оговорка" в качестве основания для отказа в выдаче. Наряду с этим Протоколом вводятся новые основания для отказа в выдаче, например применение смертной казни или пыток в запрашивающем выдачу государстве. Федеральным законом от 25 июля 2006 года № 127-ФЗ "О ратификации Протокола о внесении изменений в Европейскую конвенцию о пресечении терроризма" указанный Протокол был ратифицирован.

В Послании Федеральному Собранию на 2006 год глава государства в контексте планирования дальнейшего развития государственной и политической системы, говоря о современном состоянии общества, отметил в качестве существенной черты нашей внутривнутриполитической жизни низкий уровень доверия граждан к отдельным институтам государственной власти и бизнесу, а самым серьезным препятствием на пути развития России назвал коррупцию.

В российском законодательстве определения коррупции нет. Мировое сообщество выработало четкие определения криминальных проявлений коррупции. Они содержатся в следующих конвенциях Совета Европы, принятых в 1999 году: "Об уголовной ответственности за коррупцию" и "О гражданско-правовой ответственности за коррупцию" (Россия не участвует), а также в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 года и Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года (далее — Конвенция от 31 октября 2003 года).

Объединяет все перечисленные международно-правовые документы общее понимание содержания коррупции: коррупция угрожает верховенству закона, демократии и правам человека, подрывает эффективное государственное управление, нарушает принципы равенства и социальной справедливости, ведет к искажению условий

конкуренции, затрудняет экономическое развитие и угрожает стабильности демократических институтов и моральным устоям общества.

Федеральный закон от 8 марта 2006 года № 40-ФЗ "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции" стал существенным шагом в создании правовых условий для борьбы с коррупцией.

Конвенция от 31 октября 2003 года была подписана от имени Российской Федерации в городе Мерида (Мексика) 9 декабря 2003 года. Конвенция от 31 октября 2003 года развивает положения Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее Протоколов, вступившей в силу для Российской Федерации 25 июня 2004 года.

Конвенция от 31 октября 2003 года имеет комплексный характер и предусматривает широкий спектр мер по предупреждению и противодействию коррупции. Она детально регламентирует взаимную правовую помощь, выдачу лиц, совершивших коррупционные преступления, меры по приостановлению (замораживанию) операций, аресту и конфискации доходов от преступлений, включая имущество, оборудование и другие средства, предназначавшиеся для совершения преступлений, сотрудничество правоохранительных органов, включая обмен информацией и опытом, совместное проведение расследований, подготовку и повышение квалификации кадров, взаимодействие в материально-техническом обеспечении правоохранительной деятельности.

Конвенция от 31 октября 2003 года оценивает как уголовно наказуемые деяния подкуп национальных публичных должностных лиц, иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц международных организаций, хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом, злоупотребление влиянием в корыстных целях, злоупотребление служебным положением, подкуп и хищение имущества в частном секторе, отмывание доходов от преступлений и воспрепятствование отправлению правосудия.

Конвенция от 31 октября 2003 года содержит иные правила, чем предусмотренные законодательством Российской Федерации. В частности, это касается терминологии, понятия уголовной ответственности иностранных публичных должностных лиц или должностных лиц публичной международной организации, ответственности юридических лиц за участие в деяниях, признанных преступлениями в соответствии с указанной Конвенцией. В связи с этим участие Российской Федерации в Конвенции потребует внесения изменений в целый ряд законодательных актов, регулирующих соответствующие аспекты борьбы против коррупции, в частности, в Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности", Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

В развитие международного сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией был принят Федеральный закон от 25 июля 2006 года № 125-ФЗ "О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию".

Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, подписанная в городе Страсбурге 27 января 1999 года (далее — Конвенция от 27 января 1999 года), вступила в силу с 1 июля 2002 года.

В соответствии с Конвенцией от 27 января 1999 года каждое ратифицировавшее ее государство (сторона) принимает на себя обязанность привести свое национальное

уголовное законодательство в соответствии с положениями Конвенции от 27 января 1999 года.

Конвенция от 27 января 1999 года предусматривает необходимость пересмотра круга преступлений коррупционного характера, изменение понятия предмета взятки и коммерческого подкупа, изменение подходов к квалификации этих преступлений в части смещения момента их совершения на стадию покушения в соответствии с частью 3 статьи 30 Уголовного кодекса Российской Федерации.

В соответствии с Конвенцией от 27 января 1999 года субъектами коррупционных преступлений на национальном уровне должны признаваться национальные государственные должностные лица, члены национальных государственных собраний, иностранные государственные должностные лица, члены иностранных государственных собраний, должностные лица международных организаций, члены международных парламентских собраний, судьи и должностные лица международных судов, лица, которые руководят предприятиями частного сектора, лица, которые работают на предприятиях частного сектора в том или ином качестве.

В соответствии с пп. "а" статьи 1 Конвенции от 27 января 1999 года "Использование терминов", "государственным должностным лицом" считается лицо, определяемое как "государственный служащий", "должностное лицо", "мэр", "министр" или "судья" в национальном праве государства, в котором данное лицо выполняет эту функцию, как она определяется в уголовном праве". Подпункт "б" этой статьи поясняет, что "термин "судья", упомянутый в пп. "а", включает прокуроров и лиц, занимающих должности в судебных органах". Определяя субъекты коррупционных преступлений, совершаемых на предприятиях частного сектора, то есть в коммерческих или иных организациях, статьи 7, 8 Конвенции относят к ним лиц, "которые руководят предприятиями частного сектора или работают в них в том или ином качестве".

Работа по имплементации положений Конвенции от 27 января 1999 года в российское законодательство будет продолжена в 2007 году.

§ 2. Законодательное обеспечение участия Российской Федерации в глобализации существующего миропорядка. Подготовка к вступлению России во Всемирную торговую организацию

В Послании Федеральному Собранию на 2006 год было отмечено, что успешность экономического развития России в условиях жесткой международной конкуренции зависит от ее места в мировой экономике, определяемого главным образом научными и технологическими преимуществами, — Россия должна в полной мере реализовывать себя в высокотехнологичных сферах¹.

Реально конкурентоспособной Российская Федерация продолжает оставаться в сфере освоения космического пространства.

За 2006 год федеральными законами от 25 июля 2006 года № 122-ФЗ "О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Корея о сотрудничестве в области исследования и использования космического пространства в мирных целях"; от 4 ноября 2006 года № 185-ФЗ "О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Индии о сотрудничестве в области исследования и использования космического пространства в мирных целях"; от 4 ноября 2006 года № 184-ФЗ "О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Чили о сотрудничестве в области исследования и использования косми-

¹ Материал Комитета Совета Федерации по международным делам.

ческого пространства в мирных целях" были ратифицированы соглашения с республиками Корея, Индия и Чили.

Целью соглашений является развитие политической основы и создание международно-правовой базы научно-технического и делового сотрудничества в исследовании космического пространства и практическом применении космической техники и технологии в мирных целях. В соглашениях определяются области и формы сотрудничества, органы, ответственные за развитие и координацию вопросов совместного исследования и использования космического пространства в мирных целях, регулируются вопросы охраны и распределения прав на интеллектуальную собственность, полученную в результате совместной деятельности, защиты объектов сотрудничества, разрешения споров, обмена информацией и данными, действия льготного порядка таможенного оформления специально оговоренной категории товаров космического назначения, ответственности и возмещения ущерба.

В Послании Федеральному Собранию на 2006 год особо отмечалась необходимость обеспечения беспрепятственного выхода российской продукции на международные рынки. В 2006 году именно с этой целью продолжились переговоры о присоединении России к Всемирной торговой организации (далее — ВТО).

В ходе 14-го саммита стран Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества в Ханое 19 ноября 2006 года в заявлении для прессы по итогам встречи Президента Российской Федерации В.В. Путина с Президентом США Джорджем Бушем было заявлено о поддержке США вступления России в ВТО и о подписании соответствующего протокола.

Для присоединения к ВТО России предстоит принять нормы и правила о международной торговле, действующие в государствах — участниках ВТО в течение последних 50 лет. Страна, вступающая в ВТО, берет на себя обязательства по всему пакету многосторонних соглашений, нормами и принципами которого регулируется свыше 90% всей мировой торговли.

Россия должна обеспечить доступ на свои рынки товарам и услугам других государств-участников, а они, в свою очередь, должны обеспечить доступ наших товаров и услуг на свои рынки. Условия присоединения к ВТО являются предметом как многосторонних, так и двусторонних переговоров по вопросам доступа на рынок с заинтересованными государствами — участниками ВТО¹.

Главным принципом ВТО является либерализация международной торговли путем ее регулирования преимущественно таможенно-тарифными методами при последовательном сокращении уровня импортных таможенных пошлин, а также устранении количественных и других нетарифных барьеров в торговле.

Вопрос о "цене" вступления России в ВТО, о тех последствиях, которые наступят для экономики России, ее предпринимательского корпуса, обсуждается уже более десяти лет и заключается в отстаивании следующих интересов:

получение лучших по сравнению с существующими и недискриминационных условий доступа российской продукции на рынки стран — членов ВТО;

доступ к международному механизму разрешения международных торговых споров;

создание более благоприятного климата для иностранных инвестиций в результате приведения законодательной системы России в соответствие с нормами ВТО;

¹ О мерах по совершенствованию законодательства в сфере международных отношений и международной торговли, согласованию пакета первоочередных проектов соглашений в рамках формирования Единого экономического пространства говорится в предложениях к докладу первого заместителя Министра иностранных дел Российской Федерации А. Денисова (письмо от 7 июля 2006 года № 17553) и руководителя Федеральной антимонопольной службы И.Ю. Артемьева (письмо от 5 июля 2006 года № 17167).

расширение возможностей для российских инвесторов в государствах — членах ВТО;

создание условий для повышения качества и конкурентоспособности отечественной продукции в результате увеличения притока иностранных товаров, услуг и инвестиций на российский рынок;

участие в выработке правил международной торговли с учетом своих национальных интересов;

улучшение имиджа России в мире как полноправного участника международной торговли.

В настоящее время можно достаточно определенно утверждать о завершении формирования права ВТО, представляющего собой крупный нормативный комплекс современного международного торгового права. Право ВТО находится в непосредственном взаимодействии с внутренним законодательством государств-участников. Более того, право ВТО прямо диктует, каким должно быть внутреннее законодательство в соответствующих вопросах, и тем самым выступает в качестве механизма унификации внутренних правовых систем и институтов¹. При этом в "водоворот" норм, которые подпадают под механизм ВТО, вовлекаются все новые и новые вопросы внутренней компетенции государств. Иными словами, можно констатировать превращение права ВТО в комплекс универсальных норм международного торгового права, обладающих приоритетом по отношению к внутреннему законодательству государств-участников.

Значимым шагом, направленным на интеграцию экономики страны в мировую экономику, стало принятие Федерального закона от 18 февраля 2006 года № 25-ФЗ "О принятии Российской Федерацией Устава Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций".

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) является одним из самых представительных специализированных учреждений ООН. Членство Российской Федерации в ней позволяет развивать направления интеграции экономики России в мировую экономику и повышает эффективность защиты интересов российских производителей и экспортеров сельскохозяйственной, лесной и рыбной продукции, что особенно актуально в связи с ожидаемым в 2007 году вступлением России в ВТО. Членство Российской Федерации в этой организации позволит уже в 2007 году начать процесс имплементации рекомендаций ФАО в российское законодательство.

Свидетельством активизации внешнеэкономической деятельности Российской Федерации на севере Африканского континента стало подписание 10 марта 2006 года, а затем и ратификация Федеральным законом от 6 июня 2006 года № 79-ФЗ Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Алжирской Народной Демократической Республики о торгово-экономических и финансовых отношениях и об урегулировании задолженности Алжирской Народной Демократической Республики перед Российской Федерацией по ранее предоставленным кредитам и Протокола к нему (далее — Соглашение).

Соглашение предусматривает списание суммы в размере более 4,7 млрд. долларов, которая представляет собой общую сумму задолженности Алжирской Народной Демократической Республики по ранее предоставленным кредитам. После осуществления указанного списания будут аннулированы все обязательства алжирской сторо-

¹ По мнению Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, сегодня, в частности, необходимо законодательно устранить различие в толкованиях таких понятий, как "географические указания", "специальные защитные меры", "коммерческая тайна" и др. (из предложений к докладу ТПП России, письмо вице-президента ТПП России В.Б. Исакова от 19 декабря 2006 года № 04в/358).

ны, относящиеся к задолженности по государственным и коммерческим кредитам, которые были предоставлены либо гарантированы правительством СССР. В соответствии с Протоколом, являющимся неотъемлемой частью Соглашения, алжирская сторона обязуется осуществить закупки российской промышленной продукции и услуг на сумму, равную или превышающую указанную сумму списания. Схема урегулирования долговых обязательств Алжирской Народной Демократической Республики перед Российской Федерацией была разработана в связи с неготовностью алжирской стороны осуществлять выплаты по долговым обязательствам, возникшим в период экономического сотрудничества алжирской стороны с СССР.

Реализация Соглашения позволяет не только урегулировать проблему долга алжирской стороны перед Российской Федерацией, являвшуюся мощным раздражителем в двусторонних отношениях, но и открыть алжирский рынок для продукции и услуг высокотехнологичных российских предприятий, что обеспечит отечественные предприятия заказами на значительные суммы на несколько лет. Кроме того, реализация положений Соглашения благоприятно скажется на бюджетах Российской Федерации всех уровней.

Дальнейшему развитию российско-монгольских двусторонних отношений способствовало принятие Федерального закона от 3 июля 2006 года № 94-ФЗ "О принятии Поправки к статье 1 Соглашения об учреждении Европейского банка реконструкции и развития, одобренной Советом управляющих Европейского банка реконструкции и развития в городе Лондоне 30 января 2004 года", который создает условия для предоставления Монголии возможностей пользования финансовыми ресурсами Европейского банка реконструкции и развития, что будет способствовать развитию монгольской экономики и укреплению российско-монгольских отношений.

§ 3. Создание оптимальной экономической системы — конечная цель построения модели взаимодействия на пространстве Содружества Независимых Государств

Поставленная в Послании Федеральному Собранию на 2006 год задача по поиску и созданию оптимальной экономической системы, которая обеспечивала бы эффективное развитие каждого из государств — участников Содружества Независимых Государств (далее — СНГ или Содружество), отнесена к числу важнейших направлений внешней политики России¹.

15-летие СНГ — весомый повод проанализировать действенность правовой основы Содружества Независимых Государств, наметить пути ее совершенствования. На поиск новой формы своего экономического взаимодействия нацеливают СНГ и внешние факторы, прежде всего тенденции глобализации и регионализации мировой экономики.

Эти тенденции хорошо прослеживаются и в подписанных в рамках СНГ международных актах, в которых были предприняты попытки отрегулировать деятельность Содружества на основе принципов и норм, действующих в мировой практике. Однако в своей деятельности странам СНГ так и не удалось достигнуть намеченных целей и задач, и в первую очередь сформировать полноценную многостороннюю зону свободной торговли и таможенный союз, не говоря о более глубоких формах интеграции — общем рынке и об экономическом союзе.

Как показывает опыт развития СНГ, такую модель экономического взаимодействия оптимально обрабатывать в более узком составе, в частности в рамках других международных организаций, учрежденных отдельными государствами — участниками

¹ Материал Комитета Совета Федерации по делам СНГ.

СНГ. В таком формате легче найти эффективные механизмы реализации принимаемых решений. Наиболее интенсивно развивающейся межгосударственной региональной структурой является Евразийское экономическое сообщество (далее — ЕврАзЭС), в рамках которого можно осуществить пилотный проект по созданию оптимальной экономической системы. Государствами — членами ЕврАзЭС уже создана зона свободной торговли без изъятий и ограничений, осуществляется построение таможенного союза. Входящие в ЕврАзЭС государства совершенствуют свое таможенное законодательство, важнейшей составной частью которого является общий таможенный тариф. В рамках ЕврАзЭС идет работа по подготовке десятков документов, которые вскоре получат статус основ законодательства и фактически станут нормативными актами прямого действия. В новейшей истории правоприменительной практики Россия еще не связывала себя такими обязательствами.

На сегодня Межпарламентской Ассамблеей ЕврАзЭС приняты проекты Основ транспортного законодательства, Основ законодательства об энергетике, Основ бюджетного законодательства государств — членов ЕврАзЭС. В рамках постоянной комиссии МПА ЕврАзЭС по таможенному регулированию ведется доработка Основ таможенного законодательства ЕврАзЭС. Постоянными комиссиями МПА ЕврАзЭС также разрабатываются проекты Основ налогового законодательства, Основ законодательства о приграничном сотрудничестве, Основ земельного законодательства государств — членов ЕврАзЭС.

Ключевое значение для гармонизации законодательств государств — членов ЕврАзЭС имеет ратифицированный Федеральным законом от 3 июля 2006 года № 102-ФЗ Договор о статусе Основ законодательства Евразийского экономического сообщества, порядке их разработки, принятия и реализации, поскольку после его ратификации всеми государствами Основы законодательства будут обязательны для исполнения на территории каждого из них.

Основы таможенного законодательства регулируют правоотношения в таможенной сфере государств — членов ЕврАзЭС, устанавливают порядок и правила, при соблюдении которых реализуется режим свободной торговли в рамках Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года, обеспечивается выполнение международных договоров, действующих в рамках ЕврАзЭС, и решений Межгосударственного Совета. Основы таможенного законодательства базируются на принципах:

- согласования методов и средств обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, установленных международными договорами ЕврАзЭС и национальными законодательствами;

- унификации таможенных правил и повышения эффективности таможенных процедур;
- использования общепризнанных норм и принципов международного права, включая международные стандарты регулирования таможенного дела, предусмотренные соглашениями ВТО;

- обеспечения внедрения правил таможенного контроля на внешних границах ЕврАзЭС, создания условий для формирования единой таможенной территории.

Основы транспортного законодательства ЕврАзЭС устанавливают для государств-членов единые начала правового регулирования отношений, возникающих при осуществлении транспортной деятельности, направлены на создание условий для интеграции субъектов транспортной деятельности государств — членов ЕврАзЭС в международный рынок транспортных работ и услуг и базируются на принципах:

- соблюдения условий добросовестной конкуренции;

- взаимной ответственности субъектов транспортной деятельности;

соблюдения норм международных соглашений и актов законодательства государств — членов ЕврАзЭС в области транспортной деятельности;

обеспечения безопасности граждан государств — членов ЕврАзЭС и охраны окружающей среды.

Основы законодательства ЕврАзЭС об энергетике определяют основные принципы организации и регулирования хозяйственной деятельности в топливно-энергетическом комплексе государств — членов ЕврАзЭС. Основы законодательства устанавливают правовые нормы осуществления государственной политики повышения эффективности использования энергии, а также правовые нормы создания и функционирования институциональных, экономических и информационных механизмов реализации этой политики с учетом интересов каждого государства.

К основным направлениям развития отраслей топливно-энергетического комплекса относятся:

повышение эффективности использования топливно-энергетических ресурсов и обеспечение устойчивого развития всей системы энергоснабжения;

стабилизация финансового состояния в ТЭК;

усиление эффективности государственного регулирования в системе энергообеспечения страны;

защита природной среды от негативного воздействия со стороны энергетического сектора;

использование возобновляемых энергетических ресурсов.

В планах МПА ЕврАзЭС еще десятки такого рода документов. Органам государственной власти Российской Федерации предстоит провести необходимую работу в целях имплементации данных документов в российском законодательстве. Кроме того, важнейшей сферой деятельности должно стать налаживание и обеспечение регулярного мониторинга не только правовых документов, реализуемых в рамках ЕврАзЭС, но и действующего национального хозяйственного законодательства входящих в него стран. Эта задача стоит прежде всего перед органами исполнительной власти.

Особая роль в деле построения оптимальной модели экономического взаимодействия в СНГ отводится приграничному сотрудничеству субъектов Российской Федерации с сопредельными регионами граничащих с Россией государств.

В отсутствие федерального законодательства в данной сфере проблема правового урегулирования приграничного взаимодействия приобретает особую актуальность с принятием в декабре 2004 года Федерального закона 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", в котором осуществление "международного сотрудничества в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе приграничного сотрудничества" отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения.

Комитетом Совета Федерации по делам СНГ на протяжении длительного времени осуществляется мониторинг предложений органов законодательной и исполнительной власти приграничных субъектов Федерации по правовому обеспечению решения наиболее острых и актуальных проблем приграничных связей.

Предложения, поступившие из 43 приграничных субъектов Федерации, максимально отражены в законопроекте "О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации", внесенном в Государственную Думу в качестве законодательной иници-

циативы Совета Федерации в июле 2004 года. В то же время работа над законопроектом показала, что многие пожелания субъектов Федерации не могут быть исчерпывающе отражены в одном законодательном акте.

По мнению абсолютного большинства регионов (Республика Карелия, Брянская, Калининградская, Курганская, Псковская, Курская, Новосибирская области и многие другие)¹, наиболее серьезным препятствием для развития приграничных контактов является недостаточная гибкость таможенного законодательства, которое не предусматривает упрощенных схем передвижения товаров, техники и рабочей силы в рамках приграничного сотрудничества. Особенно остро здесь стоит вопрос о правовом урегулировании приграничной торговли. Многие предложения касаются упрощения порядка пересечения границы постоянными жителями приграничных территорий.

Принципиально важное значение приобретает решение проблемы повышения заинтересованности регионов в приграничном сотрудничестве. Приграничные субъекты Федерации, решая общегосударственные задачи развития внешнеэкономических и международных связей, практически не получают какой-либо отдачи для своих бюджетов от этой деятельности. Субъектами Российской Федерации предлагается свое видение решения этого вопроса. В числе предложений — предоставление регионам права на льготное налогообложение предприятий, участвующих в приграничном сотрудничестве, отчисление части таможенных платежей и сборов в региональные бюджеты и другие. Однако органы государственной власти федерального уровня не идут пока навстречу этим предложениям.

Предложения приграничных регионов по развитию федерального законодательства, конечно, небесспорны и нуждаются в серьезной проработке. Тем не менее основным направлением создания целостной правовой системы в сфере приграничного сотрудничества является внесение поправок в Таможенный и Налоговый кодексы, а также заключение соответствующих международных договоров. Но внесение поправок в федеральное законодательство станет возможным лишь с принятием базового закона о приграничном сотрудничестве, определяющего такие категории, как приграничное сотрудничество, территория приграничного сотрудничества, круг участников этой деятельности, и многие другие. На его основе возможна и разработка ряда новых законов более узкой сферы действия, в первую очередь федерального закона об особенностях организации местного самоуправления на приграничных территориях.

§ 4. Законодательное обеспечение стратегии миграционной политики, направленной на приток квалифицированных трудовых ресурсов

Послание Федеральному Собранию на 2006 год вновь ориентирует на необходимость коренного совершенствования миграционного законодательства, которое должно соответствовать основным международным стандартам и вместе с тем обеспечивать четкий контроль за миграционными потоками, способствовать формированию цивилизованного рынка труда в России².

С проблемами миграции тесно переплетается работа с российской диаспорой. В Послании акцентируется внимание на том, что "приоритетом здесь остается привле-

¹ Мнение о состоянии законодательства и механизмах развития приграничного сотрудничества содержится в материалах, представленных первым заместителем председателя Калининградской областной Думы К.И. Поляковым (письмо от 14 июля 2006 года № 18119); губернатором Калининградской области Г.В. Боосом (письмо от 17 июля 2006 года № 18246); председателем Новосибирского областного Совета депутатов А.А. Беспаликовым (письмо от 5 июля 2006 года № 17224); первым заместителем губернатора Курганской области А.И. Бухтояровым (письмо от 21 августа 2006 года № 20648); губернатором Брянской области Н.В. Дениным (письмо от 5 июля 2006 года № 17077).

² Материал Комитета Совета Федерации по делам СНГ.

чение из-за рубежа наших соотечественников. При этом необходимо все больше стимулировать приток в страну квалифицированной миграции — людей образованных и законопослушных". На это во многом направлена Государственная программа содействия добровольному переселению соотечественников в Россию, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 637 (далее — программа).

Программой предусматривается оказание содействия в переезде и первичном обустройстве, в предоставлении работы и социальных благ, для этого необходимо оформление правового и социального статуса, которое должно получить соответствующее законодательное подтверждение. Реализация программы потребует еще более оперативных усилий по совершенствованию миграционного законодательства.

В числе приоритетных мер, направленных на совершенствование законодательства по привлечению в экономику Российской Федерации иностранной рабочей силы и борьбе с нелегальной трудовой миграцией, могли бы быть следующие:

разработка в рамках Государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников из стран СНГ на постоянное место жительства в Российскую Федерацию специальных программ, направленных на привлечение в регионы, испытывающие недостаток трудовых ресурсов, иностранных работников, а также на принятие мер по экономическому стимулированию работодателей;

изменение порядка квотирования приглашений на въезд иностранных граждан в целях осуществления трудовой деятельности (введение квот для отдельных государств);

осуществление мер по стимулированию процесса ассимиляции в России этнических россиян, включая выдачу им ипотечных кредитов на приобретение жилья, с тем чтобы уменьшить наблюдающийся в последние два-три года спад миграционной активности населения, желающего переехать в Россию, и др.

В связи с этим целесообразно усовершенствовать механизмы регулирования миграционных потоков в Российской Федерации. В ближайшее время требуется разработать законопроект, обеспечивающий правовое регулирование деятельности частных агентств занятости.

Координируя свою деятельность с Федеральной службой по труду и занятости, частные агентства занятости могли бы способствовать осуществлению разумной селективной политики в отношении трудящихся-мигрантов, в первую очередь в отношении трудовых мигрантов, прибывающих в Российскую Федерацию из государств — участников СНГ. По статистическим данным, на их долю приходится около 90% всех мигрантов, направляющихся к нам из-за рубежа. Частные агентства занятости могли бы, используя экономические рычаги и спрос работодателей, способствовать привлечению трудовых мигрантов в трудодефицитные регионы России.

Законодательное обеспечение стратегии миграционной политики следует рассматривать в двух плоскостях. С одной стороны, это необходимость привлекать в Российскую Федерацию молодых квалифицированных иностранных работников и бизнесменов, а с другой — противодействовать незаконной миграции. Некоторые шаги в этом направлении были сделаны. По инициативе Совета Федерации были приняты изменения в статью 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которые предусматривают усиление ответственности за нарушение иностранными гражданами режима пребывания в России. Внесен в Государственную Думу в качестве законодательной инициативы Совета Федерации законопроект, главной целью которого является более эффективное правовое регулирование процедуры административного выдворения и депортации, обеспечение и защита прав и законных интересов иностранных граждан на территории России.

Немало в этом направлении делается Государственной Думой и Правительством Российской Федерации. Разработан и принят Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации", внесены изменения в ряд других законов, в соответствии с которыми упрощаются процедуры регистрационного учета.

Министерство внутренних дел Российской Федерации, как орган власти, обеспечивающий эффективность применения данных законодательных актов, разработало Перечень нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, направленных на реализацию федеральных законов "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" и "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" (Перечень утвержден Правительством Российской Федерации).

В настоящее время Правительством Российской Федерации подготовлены и приняты следующие постановления:

от 11 ноября 2006 года № 665 "Об утверждении на 2007 год квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности";

от 15 ноября 2006 года № 682 "Об утверждении на 2007 год квоты на выдачу разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы";

от 15 ноября 2006 года № 683 "Об установлении на 2007 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли на территории Российской Федерации";

от 15 ноября 2006 года № 681 "О порядке выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации".

В настоящее время МВД России также подготовлен проект указа Президента Российской Федерации "О признании утратившими силу некоторых указов Президента Российской Федерации", в соответствии с которым признается утратившим силу Указ Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 года № 2146 "О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы"¹.

Миграционный учет становится уведомительным, прекращена практика ежегодной перерегистрации иностранных граждан, для них упрощены процедуры постановки на учет, вплоть до использования почтового уведомления. Разрешение на работу теперь будет выдаваться непосредственно иностранному гражданину, а не работодателю, как в настоящее время.

Сложность и комплексность проблем регулирования миграционных процессов обуславливают необходимость активизации работ в этом направлении, в том числе по вопросам соблюдения приоритетного права российских граждан на занятие вакантных и вновь создаваемых рабочих мест, упорядочения и повышения эффективности привлечения иностранных работников, соблюдения трудовых прав трудящихся-мигрантов, усиления роли органов, уполномоченных на проведение государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

¹ Из предложений к докладу МВД России (письмо начальника Правового департамента МВД России В.В. Черникова от 12 декабря 2006 года № 25/5746).

§ 5. Законодательное обеспечение государственной политики по поддержке соотечественников и совершенствование международного сотрудничества в сфере образования и науки

В Послании Федеральному Собранию на 2006 год наряду с другими приоритетами государственной политики получила развитие тема поддержки соотечественников за рубежом. Президент Российской Федерации предложил рассматривать ее в том числе и в контексте совершенствования миграционной политики, приоритетом которой должно оставаться привлечение из-за рубежа наших соотечественников. При этом им было отмечено, что необходимо все больше стимулировать приток в страну квалифицированной миграции — людей образованных и законопослушных¹.

На состоявшемся 24 октября 2006 года втором Всемирном конгрессе соотечественников, проживающих за рубежом, подчеркивалось, что поддержка соотечественников, защита их законных прав и интересов являются одним из национальных приоритетов, важной задачей всех институтов государственной власти и гражданского общества². Однако, как показывает практика, системная государственная политика, ориентированная на возвращение соотечественников в Россию, еще не сложилась. В постсоветский период резко возросла свободная эмиграция из России. Сегодня более 25 миллионов человек, родившихся в России, проживают в других государствах.

Действующее законодательство в отношении соотечественников требует серьезного совершенствования, оно не отвечает интересам соотечественников, не стимулирует работу по их поддержке. Правовое положение соотечественников в России, которые не состоят в ее гражданстве, ничем не отличается от правового положения остальных иностранных граждан.

Поскольку в Конституции Российской Федерации четко выражена позиция только в отношении граждан Российской Федерации, находящихся за ее пределами, вопросы регулирования отношений с соотечественниками должны быть отражены в соответствующем законе. Однако действующий Федеральный закон от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом" фактически только обозначил политический вектор государственной политики, оставив нерешенными большинство ключевых вопросов, касающихся ее практического воплощения.

Данный закон не снял неопределенности в отношении содержания понятия "соотечественник". К соотечественникам отнесены в первую очередь соотечественники — граждане России, которые обладают правом на защиту со стороны Российской Федерации в соответствии с международным правом, а также соотечественники, которые не являются ее гражданами. И именно правовой статус последних вызывает множество вопросов. Другая неясность связана с выражением "проживающие за рубежом", которое постоянно сопровождает термин "соотечественники".

Законодательство должно приближать права соотечественников к правам граждан России. Прежде всего необходимо уточнить само определение "соотечественник", ввести в законодательство понятие "российская диаспора". Одним из принципиальных вопросов является законодательное закрепление права соотечественников на приобретение российского гражданства в упрощенном порядке. Сегодня процедура

¹ Материал Комитета Совета Федерации по делам СНГ.

² О значимости законодательного обеспечения внешнеполитических интересов Российской Федерации, формирования комплекса взаимоотношений Российской Федерации с государствами — участниками СНГ в различных форматах, обеспечения прав соотечественников за рубежом говорится в предложениях к докладу первого заместителя Министра иностранных дел Российской Федерации А. Денисова (письмо от 7 июля 2006 года № 17553).

получения вида на жительство и российского гражданства одинакова для всех, и для категории "соотечественники" исключений не предусматривается. Для соотечественников, проживающих за рубежом, при въезде в Российскую Федерацию и передвижении по ее территории необходимо установить равные права с российскими гражданами.

Важный вопрос — предоставление льгот и преимуществ соотечественникам и их организациям, физическим и юридическим лицам Российской Федерации, иностранным гражданам и организациям, оказывающим поддержку соотечественникам.

С принятием федеральных законов от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" и от 18 июля 2006 года № 121-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу совершенствования государственного управления в сфере миграции" субъекты Российской Федерации получили право финансировать за счет собственных средств программы государственной поддержки соотечественников. Но ссылка в упомянутых законах на то, что эта деятельность осуществляется "в соответствии с полномочиями, установленными федеральным законом", фактически останавливает активный процесс. Поэтому в законодательстве необходимо уточнить полномочия Российской Федерации и ее субъектов в вопросах поддержки соотечественников, а также установить полномочия органов местного самоуправления, в том числе приграничных муниципальных образований, в сфере поддержки соотечественников.

Требует серьезного совершенствования и международно-правовая база. Принципы, применяемые на территории Российской Федерации, не действуют за ее пределами, так как соотечественники вне России подпадают под определение, основанное не на гражданстве, а на этнонациональной самоидентификации. Соотечественники пользуются только теми правами, которые закреплены в международных договорах, поскольку Россия соблюдает принцип невмешательства во внутренние дела других государств. В международных актах закрепляются и гарантируются только права национальных меньшинств, что не в полной мере совпадает с российскими представлениями о содержании понятия "соотечественник". Заключая международные договоры о гуманитарном сотрудничестве, надо учитывать интересы соотечественников. С теми странами, где особенно велика российская диаспора, следует заключить специальные соглашения о защите прав и законных интересов соотечественников.

Здесь можно было бы поддержать усилия Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств по разработке проекта соответствующей конвенции, которая осуществляется на основании рекомендаций, высказанных в докладе Совета Федерации 2005 года.

В настоящее время реализация на практике принципа "академической мобильности" связана прежде всего с развитием международной деятельности российской высшей школы в области подготовки кадров для зарубежных стран и экспорта образовательных услуг. Целью такого партнерства является развитие равноправного, взаимовыгодного, социально и экономически целесообразного сотрудничества системы образования Российской Федерации с системами образования иностранных государств в СНГ, Европейском, Азиатско-Тихоокеанском и других регионах по участию России в интеграционных процессах.

К позитивным моментам можно отнести накопление практического опыта работы в международной сфере, развитие совместных образовательных и научных программ, доступ к информации, возможность участия в академических обменах, расширение экспорта российского образования.

Российская Федерация обладает реальным потенциалом, позволяющим ей занимать достойное место в мировом образовательном сообществе. В 2002 году Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации одобрили Концепцию государственной политики в области подготовки национальных кадров для зарубежных государств в российских образовательных учреждениях. В целях ее реализации осуществлен комплекс мер по расширению приема зарубежных студентов в вузы Российской Федерации, в том числе на коммерческой основе, увеличению числа студентов из государств — участников СНГ, развитию деятельности российских образовательных учреждений. В российских вузах обучается порядка 25 тысяч иностранных граждан за счет федерального бюджета, в том числе 15,7 тысячи граждан из стран СНГ. На компенсационной основе в настоящее время в России обучаются свыше 80 тысяч иностранных граждан.

Популярностью в СНГ пользуются филиалы российских вузов — как государственных, так и негосударственных. Свыше 2 тысяч российских граждан (студенты, аспиранты, преподаватели и научные работники) ежегодно проходят обучение более чем в 30 странах мира на основе международных договоров Российской Федерации, а также прямых партнерских связей российских и зарубежных учебных заведений по таким формам, как полный курс обучения, включенное обучение, стажировка (в том числе языковая), научная работа, повышение квалификации.

В последние годы подписаны межправительственные соглашения с Германией, Италией о сотрудничестве в области изучения и преподавания русского языка, а также с Республикой Молдова, Францией, Монголией о взаимном признании документов об образовании и ученых степенях.

В стратегической перспективе положительное влияние на политику возвращения в Россию соотечественников может оказать формирование единого образовательного пространства государств — участников Содружества Независимых Государств.

Основными направлениями государственной политики в этой области должны стать разработка и принятие нормативных правовых актов, направленных на: формирование общих подходов к воспитанию молодого поколения государств — участников СНГ в духе толерантности, взаимного уважения и дружбы между народами; формирование единого (общего) образовательного пространства Содружества, создание необходимой нормативной базы и принятие организационных мер, обеспечивающих предоставление равных прав на получение образования; создание нормативной базы по вопросам поддержки и развития интеграционных процессов в сфере образования; согласование государственных образовательных стандартов всех уровней образования, требований к подготовке и аттестации научных и научно-педагогических кадров; обеспечение в рамках Содружества Независимых Государств взаимного признания и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях; согласование порядка аттестации и аккредитации образовательных учреждений; удовлетворение образовательных потребностей соотечественников; содействие сохранению русской культуры и русского языка, возможности получения образования на русском языке, обеспечение образовательных учреждений государств — участников СНГ, обучение в которых ведется на русском языке, учебниками и учебно-методической литературой, расширение возможностей повышения квалификации в российских образовательных учреждениях научно-педагогических работников государств — участников СНГ; взаимодействие в создании российско-национальных (славянских) образовательных учреждений, филиалов ведущих университетов России в государствах — участниках СНГ, повышение качества их учебно-научной деятельности; содействие развитию прямых партнерских связей между образовательными учреждениями госу-

дарств — участников СНГ; расширение приема граждан государств — участников СНГ, соотечественников в образовательные учреждения Российской Федерации. Многие реализовано в 2006 году, но предстоит еще большая работа в 2007 году.

Предпринимаемые усилия уже сегодня существенно повышают авторитет Российской Федерации на международной арене, демонстрируют соотечественникам, проживающим за рубежом, имеющиеся сегодня и будущие преимущества Российской Федерации, позволяют воспитывать в молодом поколении эмигрантов патриотические чувства. В комплексе все эти меры, безусловно, приведут к притоку в Россию соотечественников, покинувших ее в прежние годы, однако непереносимым условием обеспечения необратимости этого процесса является дальнейшее совершенствование российского законодательства и активизация Российской Федерации на международной арене в сфере поддержки соотечественников, обеспечения их прав и интересов.

§ 6. Перспективы гармонизации законодательства Российской Федерации и норм международного права

"Современная российская внешняя политика, — подчеркивалось в Послании Федеральному Собранию на 2006 год, — опирается на принципы прагматизма, предсказуемости и верховенства международного права". Эта политическая установка имеет решающее значение для практической работы по гармонизации норм федерального законодательства и международного права¹.

Особенно актуальной является эта проблема в аспекте взаимоотношений России с другими государствами, учредившими Содружество Независимых Государств и прочие международные организации. Завышенные ожидания авторов "Беловежских соглашений" во многом не оправдались, большинство зафиксированных в них важных договоренностей в силу разных причин остались нереализованными. Содружество и сейчас представляет собой международную организацию с мало обязывающим характером взаимоотношений.

Во многом это является следствием непоследовательности и неопределенности политики России по отношению к СНГ. Россия, будучи в силу своего экономического потенциала, географического и геополитического положения единственной страной, способной усилить или ослабить центристские тенденции государств — участников СНГ, слабо использовала свои возможности в целях интеграции, а зачастую принимала решения, противодействовавшие интеграционному процессу.

Законодательство Российской Федерации о праве международных договоров несовершенено и требует модернизации в целях обеспечения предсказуемости российского законодательства и верховенства общепризнанных принципов и норм международного права на территории Российской Федерации.

В рамках СНГ сформирована солидная правовая система, состоящая из более чем полутора тысяч документов. Однако реально действует не более 10 процентов. Наибольшее количество подписанных, но нератифицированных международных договоров приходится на долю России². В российском законодательстве даже не определен порядок реализации решений международных организаций. Таким образом, все решения советов глав государств и правительств СНГ фактически носят рекомендатель-

¹ Материал Комитета Совета Федерации по делам СНГ и Комитета Совета Федерации по международным делам.

² Об острой проблеме законодательного регулирования своевременной ратификации международных договоров в своих предложениях к докладу говорит Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукин (письмо от 29 ноября 2006 года № ВЛ 40508-28).

ный характер, и в перспективе не ожидается конструктивных шагов для изменения сложившейся ситуации.

Требует совершенствования и правовое обеспечение внешнеэкономической деятельности Российской Федерации, что особенно актуально для субъектов Российской Федерации. Федеральный закон от 4 января 1999 года № 4-ФЗ "О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации" с момента вступления его в силу ни разу не подвергался изменениям, хотя, как считают в регионах, применение его норм на практике приводит к определенным трудностям¹.

Еще более проблемными являются вопросы обеспечения верховенства принципов и норм международного права и их имплементации в федеральное законодательство². Довольно часто международные договоры Российской Федерации, в которых содержатся нормы иные, чем те, которые предусмотрены федеральными законами, длительное время остаются неимплементированными в российское законодательство.

Как известно, Российская Федерация подписала ряд международных договоров, содержащих обязательства по приведению российской правовой системы в соответствие с общеевропейскими стандартами. В силу разных причин (политических, социально-экономических) указанный процесс по своему характеру неизбежен. В связи с этим Россия должна выработать определенную стратегию совершенствования российского законодательства с учетом требований Совета Европы и особенностей российской правовой культуры.

Необходима также продуманная имплементация правовых стандартов Совета Европы, иных международных организаций, в том числе созданных на пространстве СНГ, в законодательство России. Отставание с вступлением в силу уже подписанных от имени России документов подчас приводит к отставанию в проведении необходимых реформ, что особенно значимо в условиях интеграции России в мирохозяйственные связи и необходимости давать близкие к европейским стандартам решения. Характерно, что часто эти вопросы ставят в своих отчетах на доклад 2005 года субъекты Российской Федерации³.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблемы, рассмотренные в настоящей главе, являются наиболее важными для внешней политики нашего государства и требуют соответствующего законодательного обеспечения и мониторинга.

При этом следует иметь в виду, что перечисленные выше направления находятся в стадии динамичного развития. Реальная жизнь постоянно вносит в них свои коррективы. Это связано и с политическими процессами, протекающими в самой Российской Федерации, и с изменчивостью окружающей Россию политико-правовой действительности. Существенное влияние на правовую сферу международных отношений Российской Федерации оказывает специфика деятельности по обеспечению законодательного процесса. В отличие от законов, составляющих правовое пространство внутреннего законодательства, подлежащие ратификации международные договоры

¹ В частности, на это обращалось внимание в предложениях администрации Главы Республики Мордовия к докладам Совета Федерации 2004 и 2005 годов.

² Конституционный Суд Российской Федерации в своих предложениях к докладу обращал внимание на проблемы, связанные с исполнением его определения от 8 июля 2005 года № 251-О, в котором указывал на необходимость обеспечения государством обязательств по имплементации норм ряда ратифицированных Россией конвенций в сфере борьбы с международной преступностью (письмо Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина от 19 января 2007 года № 7882).

³ Об интеграции России в мирохозяйственные связи.

Российской Федерации являются результатом политико-правового межгосударственного компромисса.

Разумеется, приведенный в данной главе перечень тем далеко не исчерпывающий. Он не отражает всех направлений внешнеполитической деятельности, требующих законодательного обеспечения. Например, принципиально новым элементом внешнеполитической части Послания Федеральному Собранию на 2006 год, который отсутствовал в посланиях предыдущих лет (с 2000 года), является тезис о продолжающейся гонке вооружений и необходимости предпринять усилия в области разоружения, которое на протяжении десятилетий является "значимым направлением международной политики". Из этого тезиса может быть сформулирована задача — найти в военных и внешнеполитических доктринах России ответ на вопрос, какие необходимо предпринять усилия для того, чтобы в современных условиях Россия совместно с международными партнерами могла не только эффективно бороться с международным террором, что неизбежно ведет к стимулированию развития военных технологий, но и гарантировала бы нераспространение оружия массового уничтожения, а также способствовала бы снижению числа локальных конфликтов, ежегодно возникающих в развивающемся мире. Федеральный закон от 15 декабря 2006 года № 229-ФЗ "О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Подготовительной комиссией Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний о проведении мероприятий в отношении объектов Международной системы мониторинга, предусмотренной Договором о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний" и Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 279-ФЗ "О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о сотрудничестве в уничтожении запасов химического оружия в Российской Федерации" развивают указанные направления внешней политики Российской Федерации.

Анализ законодательного обеспечения внешнеполитической деятельности государства в 2006 году в целом позволяет сделать вывод о высокой степени преемственности российской внешней политики. В первую очередь это выражается в верности фундаментальным принципам российской внешней политики, которыми являются прагматизм, предсказуемость и верховенство международного права.

Глава 6

Правовое обеспечение комплексных общенациональных проблем

ВВЕДЕНИЕ

В практике реализации государственной политики все шире применяется комплексный подход к совершенствованию и развитию законодательства. В настоящей главе рассматриваются состояние и перспективы развития законодательства в таких интегральных сферах государственной политики, как борьба с коррупцией, молодежная политика, политика в отношении Севера, морская политика, а также решение демографической проблемы и проблемы бедности.

Противодействие коррупции относится к одной из самых важных, действительно комплексных общенациональных проблем. Эффективность государственного управления, устойчивость социально-экономического развития страны напрямую зависят от того, насколько действенным является антикоррупционное законодательство.

К числу комплексных общенациональных проблем, требующих законодательного обеспечения, относятся также проблемы молодежной политики. Их актуальность

обусловлена отсутствием программы мер по реализации стратегии государственной молодежной политики страны, а также необходимостью закрепления правового статуса учреждений, организаций и органов по делам молодежи в условиях формирования новой системы разграничения полномочий между федеральными, региональными органами власти и органами местного самоуправления.

Достаточно остро в настоящее время встал вопрос о развитии законодательных основ морской политики страны. Эта проблема не может рассматриваться вне связи с реализацией Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года, которая определяет основы национальной морской политики, направленной на обеспечение государственных интересов России в сфере освоения и использования ресурсов и пространств Мирового океана. Образование Временной комиссии по национальной морской политике в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 2005 году стало важным шагом на пути консолидации усилий профильных комитетов в комплексном и целенаправленном подходе к законодательному обеспечению задач по реализации национальной морской политики.

Одной из важнейших общенациональных проблем является обеспечение устойчивого развития северных территорий. Президент Российской Федерации В.В. Путин неоднократно подчеркивал особую роль Севера и Арктики России в экономике страны и их значение для обороны. В будущем роль Севера для России будет, несомненно, возрастать. Это обусловлено не только усиливающейся потребностью в сырьевых ресурсах, но и транзитно-транспортным потенциалом.

Накопившиеся нерешенные проблемы и диспропорции в экономическом развитии, социальной инфраструктуре северных регионов являются прямым свидетельством того, что отсутствие четкой государственной "северной" политики и эффективной стратегии развития Севера не позволяет в полной мере реализовать потенциал северных территорий, заложенный природой и трудом многих поколений северян.

В предыдущих докладах Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации" также подчеркивалась необходимость внедрения интегрированных подходов к формированию законодательных основ решения комплексных национальных проблем.

§ 1. Законодательное обеспечение демографической политики

В Послании Федеральному Собранию на 2006 год демографические проблемы названы в числе наиболее важных, предложена программа стимулирования рождаемости, направленная на материальную поддержку женщин, имеющих детей, на развитие инфраструктуры, способствующей помощи семье при рождении и воспитании детей (дошкольных образовательных учреждений и учреждений родовспоможения), а также программа стимулирования устройства на воспитание в семьи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей¹.

Направления действий по улучшению демографической ситуации одобрены президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по реализации национальных проектов и демографической политике 4 августа 2006 года². В их числе:

содействие семьям с детьми и стимулирование рождаемости;

¹ Материал Комитета Совета Федерации по социальной политике.

² Анализ законодательства и мер, направленных на улучшение демографической ситуации, содержится в материалах, представленных первым заместителем председателя Калининградской областной Думы К.И. Поляковым (письмо от 14 июля 2006 года № 18119) и руководителем администрации губернатора Иркутской области Д.А. Авдеевым (письмо от 14 июля 2006 года № 18065).

содействие устройству на воспитание в семьи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

развитие учреждений родовспоможения и создание сети современных перинатальных центров;

снижение смертности от управляемых причин, заболеваний, определяющих высокую смертность населения, и профессиональных заболеваний.

В целях реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 год были приняты упоминавшиеся ранее федеральные законы, предусмотревшие с 1 января 2007 года увеличение ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет с 700 рублей до 1500 рублей по уходу за первым ребенком и до 3000 рублей по уходу за вторым ребенком и последующими детьми и расширение субъектов получения пособия, введение единовременного пособия при всех формах устройства ребенка на воспитание в семью (усыновлении, установлении опеки (попечительства), передаче на воспитание в приемную семью детей, оставшихся без попечения родителей) в размере 8000 рублей, предоставление женщинам, родившим (усыновившим) второго или последующего ребенка после 1 января 2007 года, права на дополнительные меры государственной поддержки в виде возможности направления начиная с 2010 года (то есть по достижении ребенком возраста трех лет либо истечения трех лет со дня его усыновления) освобожденного от налогообложения материнского (семейного) капитала в сумме 250 000 рублей, проиндексированной с учетом уровня инфляции, на улучшение жилищных условий, получение образования ребенком, формирование накопительной части трудовой пенсии.

Финансирование указанных государственных социальных обязательств было предусмотрено федеральными законами от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ "О федеральном бюджете на 2007 год", от 19 декабря 2006 года № 234-ФЗ "О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год", от 29 декабря 2006 года № 243-ФЗ "О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2007 год".

Дальнейшее формирование нормативной правовой базы по реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 год на федеральном уровне будет осуществляться также принятием нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов во исполнение вышеназванных федеральных законов, включая постановление Правительства Российской Федерации, определяющее порядок и условия предоставления гражданам, имеющим детей, мер социальной поддержки в виде компенсации затрат на дошкольное воспитание, постановление Правительства Российской Федерации "О порядке предоставления финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субсидий на частичное возмещение расходов по выплате компенсации платы, взимаемой с родителей за содержание детей в дошкольных образовательных учреждениях".

В связи с тем, что проблема преодоления демографического кризиса в Российской Федерации является комплексной и предполагает необходимость принятия мер во многих сферах общественной жизни — от финансовой до идеологической, в настоящем докладе практически во всех его отраслевых рубриках делается особый анализ законодательства и политико-правовых решений с позиции их влияния на состояние демографической ситуации.

§ 2. Законодательное обеспечение борьбы с коррупцией

В Послании Федеральному Собранию на 2005 год Президент Российской Федерации сказал, что нам крайне необходимо эффективное государство, однако "наше чиновничество еще в значительной степени представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса. И потому задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению"¹.

Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию на 2006 год констатировал: "... несмотря на предпринимаемые усилия, нам до сих пор не удалось устранить одно из самых серьезных препятствий на пути нашего развития — коррупцию. Считаю, что социальная ответственность должна быть основой деятельности и чиновников, и представителей бизнеса, и они обязаны помнить, что источником благополучия и процветания России является народ". Результатом такого явления, как коррупция, может стать полная государственная стагнация, а "коррупция, безответственность и непрофессионализм будут стремительно нарастать, возвращая нас на путь деградации экономического и интеллектуального потенциала нации и все большего отрыва власти от интересов общества, нежелания госаппарата слышать запросы людей", как отмечалось в Послании на 2005 год.

Коррупция, включающая откровенный рэкет со стороны государственных структур, грубые нарушения прав предпринимателей, достигла в нашей стране невиданных высот, стала значительной составляющей организованной преступности и условием ее активной деятельности в России, превратилась в серьезнейшую угрозу национальной безопасности Российской Федерации.

Совет Федерации неоднократно отмечал, что правовая антикоррупционная база в Российской Федерации носит противоречивый характер, не учитывает все многообразие коррупционных проявлений в стране, не обеспечивает системного реагирования на коррупцию, не соответствует многим положениям международных правовых актов, к которым присоединилась Российская Федерация. До настоящего времени не принят основополагающий федеральный закон, регулирующий сферу борьбы с коррупцией.

Однако в законодательном обеспечении борьбы с коррупцией в 2006 году был сделан существенный шаг — Российская Федерация ратифицировала две важнейшие антикоррупционные конвенции: были приняты Федеральный закон от 8 марта 2006 года № 40-ФЗ "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции" и Федеральный закон от 25 июля 2006 года № 125-ФЗ "О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию" (подготовленной в рамках Совета Европы).

В связи с этим главной задачей законодательного обеспечения противодействия коррупции является проведение оперативной имплементации международно-правовых норм в действующее законодательство Российской Федерации, особенно в части тех процедур, которые еще не нашли реализации в практике деятельности органов государственной власти.

В частности, пунктом 3 статьи 5 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции устанавливается обязательство Российской Федерации в рамках политики и практики предупреждения и противодействия коррупции "периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с

¹ Материал Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности.

целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней". Указанное положение является достаточным основанием добиваться того, чтобы в обязательном порядке осуществлялась специализированная экспертиза законодательства в целях исключения положений, потенциально способствующих коррупции¹.

Вместе с тем следует в ускоренном темпе доработать и принять федеральные законы: "О борьбе с коррупцией", закрепляющий основы антикоррупционной политики и определяющий весь механизм борьбы с коррупцией; "Об оперативно-розыскной деятельности", устанавливающий возможности использования новых средств и методов борьбы с коррупцией; "О государственной правоохранительной службе Российской Федерации", закрепляющий помимо прочего основы кодекса чести правоохранительной службы. Именно по этому поводу в Послании на 2005 год было сказано: "...Нам нужны такие правоохранительные органы, работой которых добропорядочный гражданин будет гордиться, а не переходить на другую сторону улицы при виде человека в погонах. Тем, кто ставит своей главной задачей собственную наживу, а не защиту закона — не место в правоохранительных структурах. И потому мотивация сотрудников этих органов должна быть прежде всего связана с качеством защиты прав и свобод граждан".

Одним из принципов, на которых строится законодательная деятельность в Российской Федерации, должна стать недопустимость принятия законов, порождающих условия для коррупционных действий.

Другим важнейшим принципом предотвращения коррупции является повышение открытости деятельности органов государственной власти. Необходимым шагом в этом направлении в 2006 году стало утверждение постановлением Правительства Российской Федерации Федеральной целевой программы "Развитие судебной системы России" на 2007—2011 годы (далее — ФЦП № 583). Программа направлена на комплексное развитие судебной реформы.

Целями ФЦП № 583 являются повышение качества осуществления правосудия, совершенствование судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций. Основные ее задачи — обеспечение открытости и прозрачности правосудия; повышение доверия к правосудию, в том числе за счет повышения эффективности и качества рассмотрения дел; создание необходимых условий для осуществления правосудия, обеспечение его доступности; обеспечение независимости судей; повышение уровня исполнения судебных актов.

Для достижения целей и решения задач, предусмотренных ФЦП № 583, необходимо усовершенствовать судоустройство, оптимизировать компетенцию судов общей юрисдикции и мировых судей, внедрить внесудебные и досудебные способы урегулирования споров, в том числе вытекающих из административных правоотношений. Для реализации ФЦП № 583 потребуется существенная корректировка действующего законодательства.

В комплексе все указанные меры будут способствовать предупреждению коррупции в рядах судейского корпуса.

Совершенствование судопроизводства предполагает обеспечение прозрачности судебной системы для закрепления процедуры, препятствующей оказанию воздействия (давления) на судью в связи с рассматриваемым им делом.

Открытость судебного разбирательства предусматривает обязательность раскрытия содержания всех обращений, поступивших судье до рассмотрения дела. В связи с этим процессуальное законодательство должно быть дополнено обязанностью судьи

¹ Центр стратегических разработок (руководитель проекта по административной реформе В.Н. Южаков).

(судей) объявить лицам, участвующим в деле, обо всех обращениях (устных и письменных) по рассматриваемому делу, поступивших судье (судьям) до начала судебного разбирательства, с последующим занесением указанных сведений в протокол судебного заседания. Неисполнение указанной обязанности должно повлечь за собой применение мер ответственности к судье.

В целях обеспечения прозрачности судебной системы, преодоления конфликта интересов, устранения личной заинтересованности конкретного судьи в исходе дела следует установить запрет на участие адвоката — супруга (супруги) судьи, близких родственников в судебном процессе.

Необходимо внедрить автоматизированные системы в деятельность органов правосудия для достижения значительного сокращения сроков рассмотрения дел, исключения случаев потери документации, обеспечения удобного и быстрого доступа к информации, повышения качества и эффективности работы судебного аппарата, в частности системы "электронного обеспечения правосудия".

В целях ускорения судопроизводства, минимизации потерь времени и финансовых ресурсов суда и сторон по делу, предотвращения нарушений порядка ведения протоколов судебных заседаний и подачи в связи с этим жалоб необходимо обеспечить законодательное закрепление обязательности ведения аудиозаписи судебного заседания.

Обеспечение принципа состязательности в судах общей юрисдикции с учетом внесенных в процессуальное законодательство изменений уже сегодня способно существенно повлиять на коррупционные тенденции, выявленные в практике на стадии приема граждан судьями или их помощниками и предварительного рассмотрения их заявлений.

В целях организации работы судов на современном уровне и с учетом международного опыта предполагается для обеспечения приема граждан предусмотреть создание в судах общей юрисдикции структурных подразделений — приемных, состоящих из профессионально подготовленных юристов, обеспечивающих прием заявлений и обращений граждан.

После поступления в такую приемную заявлений и обращений граждан дела будут распределяться между судьями в установленном порядке без личного контакта судей с заявителями. При этом будет исключено непосредственное общение судей и их помощников с участниками процесса до начала судебного разбирательства.

В целях обеспечения прозрачности судебной системы и предупреждения ее коррупционности следует ввести ежегодное декларирование судьями доходов, имущества, обязательств имущественного характера с учетом положений главы 7 Семейного кодекса Российской Федерации. Кроме того, требуется определить разрешенные формы и условия инвестирования средств судьями.

Обеспечение открытости судебной власти предусматривает обеспечение подотчетности и контроля со стороны общества, достижение открытости судебной власти, реализацию антикоррупционной политики, в том числе:

формирование информационных ресурсов правовых баз и банков данных судебных решений и судебной практики арбитражных судов и судов общей юрисдикции;

обеспечение открытого доступа к указанным базам и банкам данных при условии соблюдения требуемого баланса между потребностью граждан, общества и государства в свободном обмене информацией и необходимыми ограничениями на распространение информации;

учет общественного мнения в работе судов на основе регулярного общественного мониторинга качества и эффективности работы судов.

Залы судебных заседаний обязательно должны иметь соответствующие места для посетителей и представителей средств массовой информации. Лица, желающие посетить судебные слушания, не должны подвергаться каким-либо сложным процедурам допуска в залы судебных заседаний, возможность посещения суда не может ставиться в зависимость от процессуального статуса лица.

Для совершенствования системы принудительного исполнения судебных актов необходимо повысить эффективность деятельности Федеральной службы судебных приставов. Для этого требуется улучшить условия ее размещения, совершенствовать систему управления и применять новые организационные и информационные технологии.

Представляется необходимым создание единой информационной системы судов и Федеральной службы судебных приставов. Это позволит не только ускорить процесс исполнения судебных актов, но и избежать случаев предъявления для принудительного исполнения поддельных исполнительных судебных документов. Эффективное функционирование судебной системы, приведение сторон в состояние, определенное судебным актом, невозможно без обеспечения их исполнения.

§ 3. Законодательное обеспечение государственной политики по борьбе с бедностью

В посланиях Федеральному Собранию задача преодоления бедности рассматривается как стратегическая задача ближайшего десятилетия.

Российская Федерация — это социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7 Конституции Российской Федерации). Социальное государство обязано проводить социальную политику, направленную на обеспечение своим гражданам таких важнейших социальных прав, как право на труд и его достойную оплату, право на жилье, право на образование, право на охрану здоровья, право на социальное, пенсионное и другое обеспечение, — политику, обеспечивающую полноценное развитие личности и сбережение народа. Выработка и реализация государственной политики по сокращению бедности является важнейшим социальным проектом российской власти.

Бедность является следствием накопившихся за десятилетия просчетов в государственной политике, в том числе:

экономических — неэффективная экономическая политика, низкая заработная плата и высокая ее дифференциация, безработица;

социальных — неработоспособная модель оказания государственной помощи, необеспеченность государственных обязательств и пр.;

демографических — неполные семьи, семьи с высокой нагрузкой иждивенцев, молодежь и старшее поколение со слабыми позициями на рынке труда;

политических — разрыв сложившихся межрегиональных связей, военные конфликты, вынужденная миграция;

регионально-географических — депрессивные монопромышленные регионы, дотационные регионы с низким экономическим потенциалом, северные регионы, зависящие от централизованных поставок продовольствия и ресурсов.

Нормативно-правовой основой учета показателей бедности и выработки мер по ее преодолению являются Федеральный закон от 24 октября 1997 года № 134-ФЗ "О прожиточном минимуме в Российской Федерации", Федеральный закон от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ "О социальной помощи", Федеральный закон от 5 апреля 2003 года № 44-ФЗ "О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи

и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи".

В качестве показателей бедности используются прежде всего численность и доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума. Для характеристики масштабов бедности используется также показатель дефицита доходов, представляющий собой размер дополнительного дохода, необходимого для доведения доходов всех граждан до прожиточного минимума.

В России разработана, утверждена Правительством Российской Федерации и реализуется Федеральная целевая программа "Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации на 2002—2010 годы и до 2015 года" (далее — Программа). Она состоит из двух этапов.

На первом этапе (2002—2010 годы) реализации Программы намечены меры по уменьшению на 25% числа субъектов Российской Федерации, имеющих показатели социально-экономического развития ниже среднего уровня. В результате реализации программных мер доля населения с доходами ниже прожиточного минимума должна быть снижена на 15%.

На втором этапе (к концу действия Программы в 2015 году) межрегиональные различия в доходах на душу населения должны быть сокращены в 3 раза, число отстающих регионов уменьшено в 2 раза, и на 25% должна сократиться доля населения с доходами ниже прожиточного минимума.

В соответствии с законодательством Российской Федерации в субъектах Российской Федерации принимаются свои законы и другие нормативные правовые акты по вопросам адресной социальной помощи¹. В Москве, Санкт-Петербурге, Самарской области утверждены целевые ориентиры и пороговые значения показателей жизнедеятельности этих регионов. В Белгородской области разработана и принята программа "Улучшение качества жизни Белгородской области". В Томской области разработана "Стратегия сокращения бедности на территории Томской области" и т. п.

На местах используются различные методики определения категорий населения, нуждающихся в социальной помощи. Например, методика регионального регулирования минимальных душевых доходов, апробированная в Республике Коми, предусматривает установление нуждающимся гарантируемого душевого дохода. Главная характеристика — наиболее полный учет дохода, включая, помимо денежных и натуральных его форм, также и экономический потенциал семьи².

Метод косвенной оценки нуждаемости (обеспеченности), применяемый в Волгоградской области, предусматривает расчет уровня поддержки на основе показателей доходов и потенциальных потребительских расходов³.

Методика, основанная на категорийно-доходных показателях, в которой основным условием предоставления помощи является наличие в семье социально уязвимых категорий граждан (выделено 13 таких групп), апробирована в Воронежской области⁴.

Применение с учетом региональной специфики этих и других методик позволяет сконцентрировать средства на защите наиболее социально уязвимых групп населения.

¹ По материалам, представленным губернатором Белгородской области Е.С. Савченко, губернатором Самарской области С.А. Сычевым, главой администрации (губернатором) Томской области В.М. Крессом, губернатором Санкт-Петербурга В.И. Матвиенко, мэром Москвы Ю.В. Лужковым.

² По материалам, представленным и.о. руководителя администрации Главы Республики Коми и Правительства Республики Коми Л.О. Опариной (письмо от 11 июля 2006 года № 17776).

³ По материалам, представленным председателем Волгоградской областной Думы В.В. Лихачевым (письмо от 14 июля 2006 года № 18131).

⁴ По материалам, представленным губернатором Воронежской области В.Г. Кулаковым.

При всем различии форм организации адресной социальной помощи в субъектах Российской Федерации общий подход к решению таких вопросов заключается в выявлении показателей, свидетельствующих о реальной нуждаемости, и поэтапном переходе к адресному оказанию социальной помощи с постепенным отказом от многообразных видов социальных льгот и выплат, ориентированных на группы населения.

Сдерживающими факторами для введения адресной социальной помощи малоимущим являются прежде всего отсутствие четкости в разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в вопросах оказания социальной поддержки и финансирования адресной социальной помощи, а также незавершенность модернизации системы многочисленных социальных льгот, ориентированных на категории граждан и предоставляемых без учета региональных факторов нуждаемости, как правило, на основании федеральных нормативных правовых актов.

Основным нормативным актом, развивающим эту стратегию, является Федеральная целевая программа "Жилище" на 2002—2010 годы, включающая подпрограмму "Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации", утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2001 года № 675. С учетом целевых установок Послания Федеральному Собранию на 2005 год она была скорректирована постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2005 года № 865.

Указанная программа была законодательно обеспечена в 2002—2003 годах представленными в предыдущих докладах Совета Федерации федеральными законами от 7 мая 2002 года за № 49-ФЗ, от 6 мая 2003 года № 52-ФЗ и от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ. Одной из главных целей этих законов является четкое определение источников предоставления населению льгот по оплате жилья и коммунальных услуг. Расходы по предоставлению льгот отдельным категориям граждан по оплате жилья и коммунальных услуг возмещаются организациям жилищно-коммунального хозяйства в порядке, установленном органами власти субъектов Российской Федерации, и учитываются в межбюджетных отношениях.

В рамках продолжающейся модернизации системы мер государственной поддержки в сфере жилищно-коммунального хозяйства на период 2006—2008 годов предполагается: обеспечить полное покрытие экономически обоснованных издержек жилищно-коммунального хозяйства, внедрить систему, стимулирующую их снижение; отказаться от бюджетного дотирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства; создать систему социальных счетов граждан, на которые будут перечисляться все виды помощи государства в оплате жилищно-коммунальных услуг (дотации, субсидии); пересмотреть категориальные льготы с последующей заменой их адресными формами государственной поддержки; отказаться от системы перекрестного субсидирования тарифов на коммунальные услуги.

Правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам установлены Федеральным законом от 24 октября 1997 года № 134-ФЗ "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" и Федеральным законом от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ "О государственной социальной помощи", последний был существенно изменен Федеральным законом от 25 ноября 2006 года № 195-ФЗ.

Малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане, которые имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установлен-

ного в соответствующем субъекте Российской Федерации, имеют право на государственную социальную помощь.

В соответствии с пунктом 4 статьи 8 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ "О государственной социальной помощи" (далее — Федеральный закон от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ) принят Федеральный закон от 5 апреля 2003 года № 44—ФЗ "О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи".

Государственная политика по преодолению бедности направлена на преодоление ситуации, когда работающие граждане не в состоянии обеспечить достойный уровень существования для себя и членов своей семьи, на создание эффективной системы поддержки социально уязвимых групп населения — престарелых, инвалидов, семей с высокой иждивенческой нагрузкой, семей, находящихся в экстремальной ситуации, беженцев и других.

Однако одной из основных проблем реализации Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ является недостаток средств. В связи с этим особое значение приобретают государственные меры, направленные на создание условий для самостоятельного выхода из бедности трудоспособных слоев населения, важнейшие из которых — содействие занятости населения и развитие социальной, психологической и интеллектуальной помощи безработным, проведение политики, направленной на сокращение "теневых" форм оплаты труда с целью легализации доходов и сокращения неадекватной экономическим результатам дифференциации в оплате труда.

Содействие сокращению бедности среди работающих не может быть одинаковым для всех секторов экономики. Это связано как с неравной степенью государственного влияния на эти секторы, так и с весьма ограниченными финансовыми возможностями государства. В этих условиях вполне допустимо введение двойного стандарта минимальной заработной платы для государственного и частного секторов, что, с одной стороны, позволит учесть финансовые возможности государства для повышения ставок в бюджетных отраслях, а с другой — может обеспечить повышение "прозрачности" доходов и трудовых отношений в частном секторе.

К 2007 году бедность распространилась более чем на четверть населения России, при этом данный показатель тем более актуален, что в Российской Федерации при оценке уровня бедности применяются недопустимо низкие (по сравнению с развитыми европейскими странами) пороговые значения показателей качества жизни, и именно это свидетельствует об остроте проблемы бедности в нашей стране.

Правовые, экономические и социологические исследования свидетельствуют о том, что бедность не сократится только на основе экономического роста. Необходима политическая воля для решения важнейшей задачи — разработки и реализации новой социально-экономической политики, формирования новых распределительных отношений, препятствующих дискриминации бедных в отношении доступности социальных ресурсов — рабочих мест, доходов, социальных трансфертов.

Между тем финансирование государственной политики по снижению бедности в 2007 году существенно не меняется. Важнейшими социальными характеристиками проекта федерального бюджета на 2007 год являются: сохранение в основном формата, пропорций и показателей бюджетов 2005 и 2006 годов и намечающаяся в 2007 году существенная модернизация межбюджетных отношений, касающаяся прежде всего передачи значительного числа государственных социальных обязательств с федерального уровня на уровень субъектов Федерации и уровень местного самоуправления.

Положительные тенденции бюджетного регулирования социальной сферы за 2005 и 2006 годы, сбалансированный бюджет на 2007 год и проектировки среднесрочного бюджета 2008—2010 годов позволяют стабилизировать сложившуюся ситуацию в этой важной области жизнедеятельности общества, но недостаточны для качественного ее улучшения.

Модель социального блока бюджета 2007 года — это модель, отражающая происходящие процессы суженного воспроизводства населения: уменьшение его численности и, как следствие, уменьшение численности учащихся, врачей, учителей, низкое качество жизни основной части россиян, по уровню которого страна находится в восьмом десятке среди развивающихся стран, увеличивающиеся расслоение и поляризация граждан по уровню доходов и образу жизни.

Борьба с бедностью не может осуществляться в отрыве от демографической политики, а в числе приоритетных задач совершенствования бюджетной политики на ближайшую и среднесрочную перспективу целесообразно предусмотреть реализацию следующих предложений:

сохранение достигнутого в 2005—2007 годах уровня расходов на оздоровление детей, санаторно-курортное лечение работающих граждан и членов их семей и их реальное финансирование в соответствии с законодательством;

повышение в 2007 году минимальной заработной платы, с тем чтобы ее уровень соответствовал 25—27% величины прожиточного минимума;

развитие страхового института по страхованию безработицы, функционирование которого позволяет более эффективно регулировать вопросы занятости и компенсации доходов при утрате места работы.

Мониторинг федеральных законов социальной направленности показывает, что только положительная динамика уровня жизни свидетельствует об эффективности государственной политики по преодолению бедности, а любые реформы должны быть подкреплены адекватными мерами социальной поддержки, не должны снижать достигнутого уровня социальной поддержки всех уязвимых категорий граждан.

§ 4. Государственная молодежная политика и ее законодательное обеспечение

Молодежная политика является составной частью демографической политики Российской Федерации, и внимание к ее состоянию в свете Послания Федеральному Собранию на 2006 год приобретает особое значение¹.

В 2006 году в сфере государственной молодежной политики изменения законодательства касались прежде всего совершенствования разграничения полномочий органов власти в проведении работы с детьми и молодежью. Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" (далее — Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ) наделил с 1 января 2006 года органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по осуществлению региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодежью, реализуемыми за счет собственных материальных ресурсов и финансовых средств, передаваемых для осуществления указанных полномочий (за исключением субвенций из федерального бюджета).

В соответствии со статьей 29 Федерального закона от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ с 1 января 2006 года к вопросам местного значения поселений отнесены

¹ Материал подготовлен Комиссией Совета Федерации по делам молодежи и спорту, использованы также предложения, поступившие от губернатора Тульской области В.Д. Дудки (письмо от 12 июля 2006 года № 17855).

организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении. В вопросы местного значения муниципального района включены организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью. В вопросы местного значения городского округа стали входить организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе. Финансирование указанных вопросов может осуществляться за счет средств муниципального (местного) бюджета, предусматриваемых отдельной строкой в его расходной части, средств регионального бюджета, выделяемых на реализацию программ и проектов межрайонного уровня на территории субъекта Российской Федерации, а также внебюджетных источников в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Принятые изменения создали правовые основы для работы с молодежью непосредственно по месту проживания. По поручению Председателя Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкова (протокол совещания от 23 января 2006 года № МФ-П16-1пр) Министерством образования и науки Российской Федерации в целях оказания практической помощи органам местного самоуправления с учетом положений Федерального закона от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ были разработаны и направлены руководителям всех субъектов Российской Федерации (письмо от 30 мая 2006 года № АС-588/06) методические рекомендации по организации работы органов местного самоуправления по решению вопросов организации и осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью (далее — рекомендации).

В рекомендациях предлагается осуществлять указанные функции через отраслевые (функциональные) органы местной администрации (органы по делам молодежи) во взаимодействии с молодежными и детскими общественными объединениями. Организационную структуру и штатную численность учреждений органов по делам молодежи было предложено устанавливать исходя из численности молодежи, проживающей на территории муниципального образования, и степени отдаленности от центра субъекта Российской Федерации.

В развитие политики переноса молодежной политики на местный уровень Правительством Российской Федерации был разработан и 20 июля 2006 года внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 323989-4 "О внесении изменения в статью 17 Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" (о регулировании деятельности государственных и муниципальных учреждений органов по делам молодежи), которым предлагается деятельность государственных и муниципальных учреждений органов по делам молодежи организовывать на основе типового положения об учреждениях органов по делам молодежи, утверждаемого Правительством Российской Федерации, и устава учреждения (положения об учреждении).

В настоящее время в субъектах Российской Федерации складывается противоречивая практика организации работы учреждений органов по делам молодежи, которая во многом зависит от компетенции руководителей органов по делам молодежи и отношения руководителей органов власти субъектов Российской Федерации к вопросам молодежной политики.

В 2006 году в соответствии с задачами государственной политики, на которые указывалось в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на 2005 год, получило развитие направление молодежной политики по профилактике вредных привычек, пропаганде здорового образа жизни.

Федеральным законом от 25 октября 2006 года № 170-ФЗ "О внесении изменений в статью 1 Федерального закона "О наркотических средствах и психотропных веществ"

вах" были закреплены на уровне законодательства понятия "профилактика наркомании" и "антинаркотическая пропаганда", что создало предпосылки для признания профилактики и антинаркотической пропаганды самостоятельными направлениями деятельности органов публичной власти, их надлежащего, в том числе финансового, обеспечения, что в целом позволит существенно повысить эффективность и результативность деятельности ведомств, учреждений и организаций, проводящих указанную работу. Благодаря поправкам, внесенным членами Совета Федерации — председателем Комиссии Совета Федерации по делам молодежи и спорту В.Л. Мутко, заместителем председателя Комиссии Совета Федерации по делам молодежи и спорту Ю.В. Смирновым, членом Комиссии Совета Федерации по делам молодежи и спорту М.Г. Кавджарадзе, в содержание понятий "профилактика наркомании" и "антинаркотическая пропаганда" вошли меры по развитию физической культуры и спорта.

На профилактику табакокурения направлен проект федерального закона № 309675-4 "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об ограничении курения табака", разработанный в соответствии с положениями Рамочной конвенции Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака. Законопроектом предусматривается открытие при организациях здравоохранения кабинетов для лечения никотиновой зависимости: для подростков — за счет средств региональных бюджетов, для взрослого населения — на возмездной основе.

Наряду с уже описанной проблемой государственной молодежной политики — организацией органов управления молодежной политики на федеральном и региональном уровнях — существенно затрудняет осуществление государственной молодежной политики слабое использование потенциала молодежных общественных объединений. Федеральный реестр молодежных и детских общественных объединений, пользующихся государственной поддержкой, включает 57 общественных организаций: 15 — детских и 42 — молодежные. Из них 2 имеют статус международных, 26 являются общероссийскими, 29 действуют на межрегиональном уровне.

Несмотря на довольно большое количество молодежных общественных объединений, количество участвующих в их работе молодых людей составляет не более 5% от общего числа граждан России в возрасте до 25 лет. Наименее представлены молодежные общественные объединения в малых городах и сельской местности. Имеет место среди молодежи создание стихийных объединений под националистическими, экстремистскими и другими криминальными лозунгами.

В целях совершенствования законодательной базы, определяющей ответственность за проявления экстремистской направленности, в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 292654-4 "О внесении изменений в статью 214 Уголовного кодекса Российской Федерации и в статью 20.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях". Законопроект направлен на совершенствование уголовного и административного законодательства в отношении таких проявлений экстремистской направленности, как вандализм, а также незаконное производство, сбыт или приобретение в целях сбыта нацистской атрибутики или символики. Актуальность усиления ответственности и наказания обусловлена возросшей остротой и общественной опасностью экстремистских проявлений, прежде всего резкой активизацией деятельности молодежных объединений экстремистской направленности ("Скинхеды", "Российское национальное единство", "Национал-большевистская партия", "Актив красной молодежи" и др.), формированием большинством из них своих структур и ячеек в регионах Российской Федерации.

На общем положении дел в области государственной молодежной политики крайне негативно сказывается отсутствие на федеральном уровне нормативного правового

акта, определяющего цель, основные направления государственной молодежной политики и меры по ее реализации в соответствии с современными тенденциями общественно-политической жизни России.

Государственная молодежная политика Российской Федерации должна быть единой. Необходимы стандарты молодежной политики — правовые, организационные, экономические, а также универсальные критерии оценки эффективности работы с молодежью, единые для всей страны. Важность таких стандартов и критериев как объединяющего начала стратегических инициатив в отношении молодежи на общегосударственном уровне очевидна и поддерживается практически всеми регионами, молодежными общественными объединениями.

По поручению Правительства Российской Федерации Министерство образования и науки Российской Федерации подготовило проект Стратегии государственной молодежной политики Российской Федерации. В нем эффективная молодежная политика рассматривается как политика приоритетов. Такими приоритетами названы вовлечение молодежи в социальную практику, развитие созидательной активности молодежи и интеграция молодых людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в жизнь общества.

На 169-м заседании Совета Федерации 8 февраля 2006 года в рамках "правительственного часа" был заслушан вопрос "Об основных направлениях государственной молодежной политики и мерах по ее реализации". По итогам обсуждения было принято обращение к Правительству Российской Федерации с рекомендацией принять решение об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации и мерах по ее реализации.

В мае 2006 года проект Стратегии государственной молодежной политики Российской Федерации был рассмотрен Правительственной комиссией по совершенствованию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2006 года № 1760-р указанная стратегия была утверждена.

В федеральном бюджете 2006 года было выделено 120 млн. рублей на проведение мероприятий по работе с молодежью в рамках реализации пилотных проектов в соответствии с проектом Стратегии государственной молодежной политики Российской Федерации. Выделение этих средств было инициировано и стало возможным во многом благодаря работе Комиссии Совета Федерации по делам молодежи и спорту.

Важное направление молодежной политики, вытекающее из задач, определенных в качестве приоритетных в Посланиях Федеральному Собранию на 2005 и 2006 годы, — работа по формированию у молодого поколения активной гражданской позиции, воспитание социальной инициативности, чувства патриотизма и гордости за свою страну.

Одной из перспективных форм вовлечения молодого поколения в общественно-политическую жизнь страны, воспитания молодых лидеров является молодежное парламентское движение. Ключевую роль в его развитии играют законодательные органы власти федерального и регионального уровней. Молодежный парламентаризм может быть социально, организационно эффективным инструментом участия молодежи в жизни общества и государства лишь тогда, когда его правовой статус будет иметь отражение в законодательстве страны и субъектов Федерации.

Развитие молодежного парламентаризма в Российской Федерации должно опираться на действенную нормативно-правовую базу. Важно, чтобы статус парламентской молодежной структуры был закреплен в соответствующих нормативных доку-

ментах: постановлениях глав законодательной власти, региональных законах, касающихся молодежи и молодежной политики. Создание правовых условий позволит направить данный процесс в серьезное русло, превратить молодежный парламентаризм в государственное дело. В 2006 году приняты Федеральный закон от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ "Об автономных учреждениях" и Федеральный закон от 3 ноября 2006 года № 175-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об автономных учреждениях" в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений".

За последние 10 лет в результате реализации федеральной целевой программы "Молодежь России" в Российской Федерации функционируют более 1500 социальных служб при органах по делам молодежи, более 2000 социальных учреждений для молодежи ведомственной подчиненности, более 1300 клубов по месту жительства, более 1000 военно-патриотических молодежных и детских общественных объединений и клубов. Поддержка их деятельности государством — одно из направлений государственной молодежной политики.

Сохраняющаяся в целом мозаичность в подходах к формированию законодательной базы, финансированию, созданию структур органов по работе с молодежью, определению их полномочий и функций, отсутствие четкой внутренней организации снижают эффективность государственной молодежной политики, лишают ее комплексности и системности.

Совокупность всех вышеперечисленных проблем объясняет низкую оценку эффективности молодежной политики и со стороны самой молодежи. Лишь 10—17% молодых людей считают, что государство проводит молодежную политику, а 55—69% считают, что этого не делается вообще.

Упорядочение и решение проблем в области государственной молодежной политики во многом зависят от проработанности ее законодательной базы.

В 2007 году будет продолжена работа по выработке, законодательному обеспечению и реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации.

§ 5. Морская политика Российской Федерации¹

Морской политике Российской Федерации в последние годы уделяется пристальное внимание. основополагающим документом в сфере морской политики на сегодняшний день является Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года (далее — морская доктрина), которая определяет основы национальной морской политики и механизмы обеспечения государственных интересов России в сфере освоения и использования ресурсов Мирового океана.

Над развитием морской доктрины в настоящее время работают Морская коллегия при Правительстве Российской Федерации, Комиссия Совета Федерации по национальной морской политике и другие органы и организации. На заседании Морской коллегии 19 декабря 2006 года принято решение о подготовке Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2020 года и на более отдаленную перспективу. Очевидно, что приоритеты морской политики, обозначенные в стратегии, определяют развитие законодательства в этой сфере, поскольку важнейшей составляющей стратегии морской политики России является ее законодательное обеспечение.

Между тем сегодня морская политика реализуется через отдельные составляющие — различные сферы морской деятельности: водный транспорт и морские и реч-

¹ Материал Комиссии Совета Федерации по национальной морской политике.

ные перевозки, морское промышленное рыболовство, освоение морских минеральных и энергетических ресурсов, военно-морская деятельность. Развитию указанных направлений в 2006 году уделялось внимание и Президентом Российской Федерации, и Правительством Российской Федерации, и федеральным законодателем.

Системная задача по развитию морского и речного транспорта была поставлена Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию на 2006 год: "Опираясь на благоприятное географическое положение страны, мы обязаны эффективно реализовать свой потенциал и в столь перспективной сфере, как современные коммуникации. Ключевое решение здесь — это комплексное, взаимоувязанное развитие всех видов транспорта и связи... Надо развивать современные перерабатывающие производства и транспортные мощности, осваивать новые перспективные рынки". В Послании Федеральному Собранию на 2006 год прозвучала оценка эффективности деятельности органов власти: "Неоправданно долго решаются вопросы реорганизации таких важных отраслей, как авиа- и судостроение. Правительство должно оперативно наконец завершить работу по созданию соответствующих холдингов".

Указанные задачи развивают положения Посланий Федеральному Собранию на 2004 и 2005 годы.

В 2005 году была сформулирована стратегическая задача: "Мы не в меньшей степени должны заниматься и другими стратегически важными регионами Российской Федерации. Имею в виду Дальний Восток, Калининградскую область, другие приграничные территории. Здесь необходима концентрация государственных ресурсов на расширении транспортной, телекоммуникационной и энергетической инфраструктур — включая создание трансконтинентальных коридоров. И именно эти регионы должны стать опорными при сотрудничестве России с сопредельными государствами — нашими соседями".

В 2004 году морская политика рассматривалась в контексте транспортной инфраструктуры: "Неразвитая дорожная и портовая инфраструктура уже сейчас стала тормозом для экспорта, поскольку не в состоянии справиться с возрастающим объемом грузов. Вместе с тем современная, хорошо развитая транспортная инфраструктура способна превратить географические особенности России в ее конкурентное преимущество".

В 2003 году было издано поручение Президента Российской Федерации № ПР-475 от 20 марта 2003 года, направленное на принятие действенных мер по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений.

Принимаемые меры к решению комплекса указанных выше задач не привели до настоящего времени к улучшению состояния в сфере морской политики.

На морском и речном транспорте вследствие неэффективного государственного управления и недостаточности в первую очередь законодательного обеспечения сохраняется ряд негативных тенденций, препятствующих его развитию. Основной массив нормативного регулирования вопросов содержания внутренних водных путей (далее — ВВП) сосредоточен в сфере ведомственного нормотворчества и требует замены в связи с внедряемыми повсеместно новыми механизмами управления и рыночными условиями хозяйствования.

В России отсутствует системный подход к решению важнейшей задачи повышения конкурентоспособности отечественного морского транспорта. Ни в одном концептуальном документе не определено, какой флот нужен государству. Продолжается сокращение флота под российским флагом и его интенсивное старение, снижается его конкурентоспособность. Участие флота под российским флагом в обеспечении внеш-

ней торговли России снизилось до 5%. Отсутствие условий для обеспечения приоритетного участия российских судоходных компаний в национальных внешнеторговых перевозках ведет к снижению отечественной составляющей на международном рынке транспортных услуг. Доля флота под иностранным флагом российских морских судоходных компаний продолжает расти (77 % против 69 % в 2001 году). Вследствие неоднозначного толкования таможенными органами положений Таможенного кодекса Российской Федерации и Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации с весны 2006 года только в южном бассейне флаг России сняли более 50 судов.

Срок службы транспортных судов, используемых на внутренних перевозках, превысил 28 лет. Низкая рентабельность перевозок (от 0 до 8 %), длительный срок окупаемости капиталозатрат в строительство флота (до 25 лет), повышенные процентные ставки за кредит (до 15—17%) и краткосрочность этих кредитов (до 3 лет), повышение цен на топливо и металл, отсутствие уверенности в обеспечении гарантированных глубин на магистральных реках на ближайшую перспективу не стимулируют собственников речных портов и флота вкладывать средства в обновление основных фондов.

Многолетнее недофинансирование содержания ВВП привело к резкому сокращению судоходных водных участков. Образовалась "ступенчатость глубины" на участках единой глубоководной системы Европейской части России. Приходят в естественное состояние малые реки Сибири и Дальнего Востока.

Применение Федерального закона от 21 июля 1997 года № 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений" выявило ряд вопросов, касающихся финансового обеспечения безопасности судоходных гидротехнических сооружений. Не разграничена ответственность между собственником (государством) и эксплуатирующими организациями, деятельность и возможности которых по поддержанию уровня безопасности гидротехнических сооружений определяются объемом выделяемых бюджетных средств. В условиях ограниченности бюджетного финансирования эксплуатирующие организации не в состоянии в полной мере обеспечить соблюдение норм и правил безопасности при эксплуатации, ремонте и реконструкции гидротехнических сооружений. Вопрос компенсации расходов содержания судопропускных сооружений энергетиками и другими структурами законодательно не решен.

В федеральном законодательстве отсутствует регламентация лиц и органов, ответственных за установление правил плавания по малым рекам и каналам, поддержание на них навигационной обстановки, проведение дноуглубительных работ и контроля за соблюдением правил плавания.

Одной из важнейших составляющих морских и речных перевозок является развитие портовой структуры государства. Однако до настоящего времени правовой статус портов не определен. Отсутствие законодательной базы в отношении специализированных портов негативно сказывается и на системе обеспечения безопасности плавания маломерных судов.

В Российской Федерации не существует органов, координирующих деятельность различных ведомств в области безопасности мореплавания и защиты окружающей среды от загрязнения с судов.

Действующее земельное законодательство содержит неопределенные и зачастую противоречивые положения, касающиеся земель транспорта, что не позволяет землепользователям на ВВП юридически однозначно оформить права на занимаемые земельные участки, нет определения понятия "гидротехническое сооружение", что влечет значительные трудности в определении границ земельного участка под гидротехническим сооружением.

Несмотря на то что в Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года задачи строительства флота отнесены к числу приоритетных задач государства и подчеркнута "необходимость создания условий, стимулирующих строительство флота на отечественных предприятиях", за 2000—2006 годы существенного улучшения в решении этой задачи не произошло. Основным фактором, сдерживающим развитие судостроения в России, является недостаточный уровень координации судостроения и судоремонта при отсутствии общепринятых в мировой практике мер их государственного регулирования и стимулирования. Деятельность судостроительных и судоремонтных предприятий нуждается в экономической, правовой, организационной, технической и технологической поддержке со стороны государства.

В связи с этим необходим законопроект "О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся создания нормативно-правовых условий для развития судостроительной промышленности", предусматривающий внесение изменений:

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 технологического оборудования, аналоги которого в России не производятся, а также в части освобождения уникальных сооружений судостроительных предприятий от налога на имущество и на землю;

в Закон Российской Федерации "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 водных биоресурсов в целях стимулирования строительства судов рыбопромыслового флота на российских судостроительных предприятиях и распределения этих квот на расчетный срок окупаемости новых судов;

в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации — в части ограничения деятельности иностранных морепользователей в исключительной экономической зоне России, на ее шельфе и ВВП, включая необходимые в интересах национальной безопасности более жесткие ограничения на использование судов и специальной морской техники иностранной постройки.

Другим важнейшим направлением национальной морской политики является освоение и сохранение ресурсов Мирового океана. Работа в этом направлении должна строиться в соответствии с целевой установкой, содержащейся в Послании Федеральному Собранию на 2004 год: "Мы также 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".

В рамках этого направления Морская коллегия при Правительстве Российской Федерации, Комиссия Совета Федерации по национальной морской политике рассматривают морское промышленное рыболовство как составную часть рыбной отрасли России.

Кризис всего рыбохозяйственного комплекса, включающего рыбоводящие, рыбоперерабатывающие предприятия, флот, береговую инфраструктуру, отраслевые

учебные заведения и научные учреждения, продолжает углубляться. 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.

Развитие рыбной отрасли России сталкивается с серьезными проблемами законодательного обеспечения. Законодательная база в области промышленного рыболовства ограничена и несовершенна. Принят только один закон — от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов". Но чтобы он заработал, необходимо принять около 40 федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов. В декабре 2006 года принят Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" и Земельный кодекс Российской Федерации". На стадии разработки находятся проекты федеральных законов о прибрежном рыболовстве, сохранении осетровых видов рыб, рациональном использовании их запасов и о государственном регулировании оборота продукции из них, об охране и обороте рыбопродукции.

Для исправления ситуации в законодательном обеспечении морского промышленного рыболовства необходимо:

ускорить разработку проекта закона "О сохранении осетровых видов рыб, рациональном использовании их запасов и о государственном регулировании оборота продукции из них";

внести изменения в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" в части наделения долями компаний, стимулирующими размещение заказов на строительство в России новых судов добывающего флота;

объявить приоритетной задачу возвращения российского рыбопромыслового флота в воды открытого моря, рыболовные и исключительные экономические зоны иностранных государств;

пересмотреть ограничение прибрежного рыболовства 12-мильной зоной, рассмотрев возможность освоения прибрежной квоты, в том числе за пределами 12-мильной зоны;

пересмотреть положения главы 25.1 Налогового кодекса Российской Федерации "Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов", уточнив размер сбора в отношении отдельных объектов водных биологических ресурсов;

усилить административную ответственность за незаконный вывоз за пределы исключительной экономической зоны Российской Федерации водных биоресурсов в целях увеличения штрафов до размеров, сопоставимых с причиняемым ущербом экономическим интересам Российской Федерации и вредом природной среде;

инициировать разработку межгосударственных нормативных правовых актов, направленных на пресечение незаконного оборота водных биоресурсов и защиту рыбных запасов, в том числе межправительственных соглашений о взаимном обмене информацией по вопросам реализации биоресурсов в иностранных портах и предоставлении иных данных, позволяющих отслеживать незаконные сделки в сфере оборота рыбы и других видов водных биоресурсов.

Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года определяет, что освоение ресурсов Мирового океана является обязательным и необходимым условием обеспечения ее экономической и продовольственной независимости.

Нефтегазовые ресурсы российского континентального шельфа, эксплуатация которых начата зарубежными компаниями на условиях соглашений о разделе продукции, преимущественно используются в интересах иностранных потребителей. В связи с этим необходимо использовать допустимые с международно-правовой точки зрения ограничения деятельности иностранных морепользователей в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе России.

Страхование деятельности по добыче и транспортировке углеводородов осуществляется в недостаточных объемах, а сумма страховой ответственности не адекватна потенциальным угрозам на несколько порядков.

Реализация государственных решений в сфере обеспечения комплексной безопасности освоения шельфа затруднена, так как в ее реализации участвуют ведомства и организации, имеющие различные интересы в этой области. Организация выдачи разрешительных документов громоздка. Нормативная правовая база в данной области имеет многочисленные недоработки и не отвечает современным требованиям, а именно:

отсутствует общая законодательная основа защиты морской среды, а также механизм государственного управления морскими природными ресурсами, а нормы природоохранного законодательства Российской Федерации в отношении буровых установок не приведены в соответствие с международной Конвенцией МАРПОЛ 73/78;

не определен правовой статус морских платформ, отгрузочных терминалов и других сооружений в территориальном море и прилегающей зоне, на континентальном шельфе, а также в исключительной экономической зоне Российской Федерации. Стационарные буровые платформы не подпадают под применение требований Международного кодекса по охране судов и портовых средств (ОСПС);

отсутствуют федеральные законы, регламентирующие деятельность по проведению инженерно-геологических изысканий, буровых работ, выдаче лицензий на пользование недрами, и другие, устанавливающие требования по сохранению окружающей среды, в том числе водных биологических ресурсов;

отсутствует законодательная база, определяющая источники финансирования навигационно-гидрографического обеспечения и ответственность должностных лиц и ведомств за выполнение в прибрежных водах Российской Федерации требования правила 9 главы V Международной конвенции по охране человеческой жизни на море;

порядок оснащения морских стационарных платформ средствами предупреждения, навигационного и гидрометеорологического оборудования не установлен. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации не содержит норм по безопасности мореплавания и охране жизни на море, за исключением нескольких общих положений. То же относится к закону "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации".

В целях совершенствования законодательного обеспечения освоения морского шельфа Российской Федерации необходимо разработать:

проект федерального закона, определяющий правовой статус морских платформ, отгрузочных терминалов и других сооружений в территориальном море и прилегающей зоне, на континентальном шельфе, а также в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

проект федерального закона, предусматривающий внесение изменений в Таможенный кодекс Российской Федерации в части таможенного оформления буровых платформ, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации;

проект федерального закона о внесении поправок в Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" в части распространения данного закона на морские платформы и другие сооружения, а также скважины, расположенные на территории, на которой Российская Федерация осуществляет юрисдикцию;

проект федерального закона о внесении изменений в законы, регулирующие природопользование (Закон Российской Федерации "О недрах", Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды", Водный кодекс Российской Федерации и др.), об установлении требований по сохранению окружающей среды и внесении положений, защищающих социально-экономические интересы территорий, расположенных в зоне действия проектов освоения месторождений углеводородного сырья.

Одним из основных положений Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года является совершенствование научных морских исследований. Эта тема была предметом рассмотрения на заседании Морской коллегии в 2006 году.

Долгосрочными задачами на данном направлении являются сохранение и стратегическое развитие научного комплекса, обеспечивающего исследования углеводородных, минеральных и биологических ресурсов Мирового океана и морской среды. Решение этих задач невозможно без мощного современного научно-исследовательского флота.

В целях законодательного обеспечения научной деятельности необходимо:

ввести в Федеральный закон "О бюджетной классификации Российской Федерации" специализированные коды по финансированию морских работ;

принять нормативные правовые акты по регулированию использования аппаратуры глобальных спутниковых навигационных систем на судах морского и речного флота, обеспечивающей точность определения координат места менее 10 метров, и внести изменения в статью 14 Кодекса внутреннего водного транспорта и статью 25 Кодекса торгового мореплавания;

принять нормативный правовой акт, регламентирующий порядок взаимодействия Российской Федерации в Межправительственной океанографической комиссии ЮНЕСКО, представительства в ней и определяющий федеральный орган исполнительной власти, в компетенцию которого будет входить координация деятельности в этой области на национальном уровне.

Кадровое обеспечение морской деятельности осуществляется в системе общих установок Послания Федеральному Собранию на 2006 год, в котором Президентом Российской Федерации было заявлено: "России нужна конкурентоспособная образовательная система. В противном случае мы столкнемся с реальной угрозой отрыва качества образования от современных требований... Правительство должно навести порядок и с содержанием программ профобразования, причем делать это надо совместно с представителями бизнеса и социальных отраслей, для которых, собственно, и готовятся специалисты. Следует создать систему объективного, независимого внешнего контроля за качеством получаемых знаний, и необходимо в широком открытом диалоге с общественностью выработать принципы установления объективных рейтингов вузов".

Для развития национальной морской политики России требуются квалифицированные специалисты. Подготовка руководящих кадров в области морской деятельности осуществляется эпизодически и бессистемно в структурных подразделениях

дополнительного профессионального образования вузов и институтов повышения квалификации, находящихся в ведении различных ведомств. Морская деятельность не включена в приоритетные направления повышения квалификации государственных служащих, которые сегодня практически не могут получить необходимые знания в данной области.

Образовательные программы дополнительного образования в области морской деятельности не согласуются с государственными образовательными стандартами подготовки специалистов, будущих руководящих кадров, по направлениям подготовки и специальностям высшего профессионального образования.

Квалификационные требования (профессиональные стандарты) к должностям работников в области морской деятельности отсутствуют.

В современных условиях особое значение приобретает участие России в международном сотрудничестве в вопросах судоходства и использования ресурсов Мирового океана.

В настоящее время со стороны иностранных прибрежных государств производится ограничение свободы судоходства в экономических зонах, которые не входят в состав территории государств и являются зонами особого рода. В последнее время все чаще появляются тенденции к объявлению целых морей особыми морскими уязвимыми районами.

Следует отметить также несоответствие в применении международных норм за нарушение рыболовного законодательства и за загрязнение акваторий Мирового океана нефтью и нефтесодержащими продуктами.

При этом за последние годы отмечается ослабление позиции России в Международной морской организации (ИМО). Морская администрация Российской Федерации фактически не отстаивает интересы отечественных компаний, вовлеченных в сферу торгового мореплавания. Постоянное представительство Российской Федерации в ИМО не стало координирующим ядром по реализации морской политики России в ИМО. Не налажена координация работы по законодательному обеспечению выполнения требований международных конвенций.

Современное положение России в мире и условия ее развития ставят перед органами государственной власти задачу выработки системы дополнительных мер, направленных на решение проблем морской деятельности Российской Федерации.

Перспективы развития морской политики Российской Федерации, а также реализация положений Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года напрямую связаны с разработкой стратегии морской политики России и долгосрочной программы ее реализации.

В 2007 году будет продолжена работа как по отдельным направлениям национальной морской политики, так и в целом над морской стратегией Российской Федерации.

Морская стратегия России должна обеспечить возврат России статуса великой морской державы. Она будет направлена на создание в среднесрочной перспективе современного, боеспособного Военно-Морского Флота Российской Федерации, конкурентных торгового, рыбопромыслового и речного флотов России.

В 2007 году будет продолжена работа по совершенствованию системы управления национальной морской политикой.

В целях повышения эффективности работы этой системы представляется необходимым в числе основных направлений внутренней и внешней политики, определяемых в ежегодном Послании Президента Федеральному Собранию, предусмотреть раздел о задачах и ходе реализации национальной морской политики.

При подготовке новой редакции Концепции национальной безопасности Российской Федерации необходимо предусмотреть раздел о национальных интересах Российской Федерации в Мировом океане, ее национальной морской политике 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.

Следует повысить статус Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, преобразовав ее в коллегию при Президенте Российской Федерации и включив в ее состав в качестве постоянных членов руководителей органов исполнительной власти приморских субъектов Российской Федерации и соответствующих полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

В целях создания целостной законодательной основы для государственного управления морской деятельностью необходимы кодификация морского законодательства, создание более совершенного, прогрессивного, качественного в плане юридической техники, системно взаимосвязанного правового акта о государственном управлении морской деятельностью — Кодекса управления морской деятельностью Российской Федерации.

§ 6. Законодательное обеспечение развития арктических и северных территорий Российской Федерации

Одной из важнейших общенациональных проблем является обеспечение устойчивого развития северных территорий. Общенациональное значение этой проблемы определяется ключевой ролью Севера в экономическом развитии, реализации геополитических интересов и обеспечении национальной безопасности страны¹.

В то же время накопившиеся нерешенные проблемы северных регионов (диспропорции в экономическом развитии, неразвитость социальной инфраструктуры) являются прямым свидетельством того, что отсутствие четкой государственной "северной" политики и стратегии развития Севера не позволяет в полной мере реализовать потенциал северных территорий, заложенный природой и трудом многих поколений наших людей.

Северные территории по своему социально-экономическому положению неоднородны. Территории, имеющие огромные запасы полезных ископаемых, производственные комплексы по их добыче и переработке, входят в число регионов с развитой экономикой и социальной инфраструктурой, в которых показатели уровня жизни в несколько раз превышают среднероссийский уровень. В то же время значительная часть северных регионов относится к высокодотационным и депрессивным.

Особым по природно-климатическим условиям и геополитическому положению районом страны является Арктическая зона. Ее развитие требует особых подходов: необходим специальный правовой режим регулирования экономической, социальной, экологической, природоохранной и других видов деятельности².

¹ Материал Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов.

² По мнению Минрегиона России, согласно Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2000 года № 198, районы Арктической зоны России требуют специальных мер государственной поддержки, установления специального режима природопользования, принятия отдельного законодательного акта, регулирующего особенности устойчивого развития Арктической зоны Российской Федерации (из предложений к докладу Минрегиона России, письмо В.В. Шипова, заместителя Министра регионального развития Российской Федерации).

Для достижения цели устойчивого развития России определяющее значение имеют повышение эффективности использования экономического потенциала северных районов и его наращивание. Решение этих задач должно идти по следующим основным направлениям.

Во-первых, это комплексное социально-экономическое развитие территорий на основе ускоренного перехода от политики освоения сырьевых ресурсов к политике сбалансированного развития отраслей промышленности, заключающейся в поддержке действующих и создании новых территориально-производственных комплексов, в том числе при освоении новых районов добычи природных ресурсов. Как показывает практика, это наиболее эффективная модель организации хозяйственной деятельности в условиях Севера.

Во-вторых, это повышение эффективности использования природных ресурсов, восстановление системы воспроизводства минерально-сырьевой базы. Это важнейший и первоочередной вопрос, в том числе в плане создания законодательной базы для этого.

В-третьих, это внедрение достижений научно-технического прогресса. Несомненный факт, что экономика Севера с учетом ограниченности трудовых ресурсов и транспортной ограниченности должна быть наиболее наукоемкой и высокотехнологичной. Перспективной организационной формой развития инновационной деятельности в условиях Севера являются территориальные кластеры. В связи с этим должна быть ускорена работа по формированию законодательной и нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы их создания и функционирования.

В-четвертых, это ускоренное развитие инфраструктурных отраслей — транспорта, связи, информатики. Их неразвитость является одним из самых критических факторов, сдерживающих развитие Севера.

В-пятых, это развитие малого предпринимательства. Для многих северных регионов это единственная возможность их социального и экономического развития, решения проблемы занятости.

В докладе 2005 года были сформулированы основные принципы политики, которую должно проводить государство для обеспечения устойчивого развития северных территорий, представлен анализ состояния и проблем законодательного регулирования экономического развития северных районов.

Значимых изменений в законодательстве за год не произошло. В то же время в этот период принят ряд решений, направленных на ускорение социально-экономического развития северных территорий по отдельным направлениям.

Так, в целях стимулирования добычи нефти на выработанных месторождениях и освоения новых месторождений принят Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 151-ФЗ "О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации". Установлены пониженные дифференцированные ставки налога на добычу полезных ископаемых при добыче нефти на завершающей стадии разработки месторождения, а также установлена нулевая ставка на вновь осваиваемых участках недр, расположенных в Восточно-Сибирской нефтегазовой провинции (в границах Республики Саха (Якутия), Иркутской области, Красноярского края).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2006 года № 419 утверждена новая редакция Федеральной целевой программы "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996—2005 годы и до 2010 года", предусматривающая значительное увеличение инвестиций в экономику и социаль-

ную сферу северных и дальневосточных территорий через федеральные целевые программы; в 2007 году на ее реализацию предполагается направить почти на 70 процентов больше средств, чем в 2006 году.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 августа 2006 года № 478 утверждена Федеральная целевая программа "Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007—2015 годы". На ее реализацию в 2007 году выделено фактически в 10 раз больше средств, чем на финансирование аналогичной программы, действовавшей до 2005 года.

Положительным фактором для развития традиционных отраслей экономики Севера станет решение о выделении в 2007 году 250 млн. рублей субсидий на поддержку северного оленеводства и табунного коневодства. Однако этих средств явно недостаточно для решения накопившихся проблем в этих традиционных видах деятельности коренных народов российского Севера.

В сфере энергетики Правительством Российской Федерации была сделана попытка решения острейшей проблемы энергообеспечения территорий, не входящих в систему единых энергетических систем России. В проекте федерального бюджета на 2007 год были предусмотрены средства на ликвидацию межтерриториального перекрестного субсидирования в электроэнергетике в сумме 15 млрд. рублей. Однако в окончательном варианте бюджета эта проблема решена не была, и возможности и условия использования средств на эти цели будет определять Правительство Российской Федерации.

Мониторинг применения системы дотирования регионов показывает, что остались невостребованными большинство предложений, в том числе разработанные комитетами Совета Федерации, направленные на улучшение бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Распределение финансовой помощи регионам на 2007 год показало неэффективность принятой три года назад нормы статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации об определении объема Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на очередной год исходя только из прогнозируемого уровня инфляции. Все три года действия этого положения уровень, до которого "дотягивается" расчетная бюджетная обеспеченность высокодотационных субъектов Российской Федерации, снижается. Изменения, внесенные Правительством Российской Федерации в методику распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, уже привели к сокращению объемов дотаций ряду высокодотационных северных регионов на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Из 20 северных регионов, получающих дотации, у 15 регионов расчетная бюджетная обеспеченность составит менее 70 процентов, а у 10 из них — менее 65 процентов.

В докладе 2005 года в основном анализировалось законодательство, регулирующее экономическое развитие северных территорий. В то же время для Севера не менее важно специальное законодательное регулирование вопросов социальной сферы.

Социальная защита населения северных регионов Российской Федерации осуществляется по следующим категориям: работающие и проживающие на Севере граждане, пенсионеры, граждане, переселяющиеся из районов Севера в другие регионы Российской Федерации, коренные малочисленные народы Севера.

Предоставление гарантий и компенсаций гражданам, работающим и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, регулируется Законом Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-I "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" (далее — Закон Российской Федерации

от 19 февраля 1993 года № 4520-І), Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-І "О занятости населения в Российской Федерации", Трудовым кодексом Российской Федерации.

Действующая в настоящее время система гарантий и компенсаций была установлена Федеральным законом 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" (далее — Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ), которым были внесены существенные изменения и дополнения в вышеуказанные законодательные акты.

В результате этих изменений правовое положение северян значительно ухудшилось. Внесенными изменениями была искажена цель предоставления гарантий и компенсаций, которая согласно преамбуле Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-І состоит в возмещении дополнительных материальных и физиологических затрат гражданам в связи с работой и проживанием в экстремальных природно-климатических условиях Севера. Указанное возмещение должно предоставляться всем гражданам, работающим на Севере, и в равных размерах, поскольку все они в равной мере подвергаются воздействию неблагоприятных природно-климатических условий. Такой подход социально и экономически обоснован, проверен практикой.

Новый порядок предоставления гарантий и компенсаций предусматривает их дифференциацию в зависимости от места работы: отдельно для работников организаций, финансируемых из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, а также из средств организаций, не относящихся к бюджетной сфере. В результате складывается положение, при котором граждане, работающие в одинаковых условиях, получают различные виды и размеры гарантий и компенсаций, что противоречит цели их предоставления и негативно скажется на социальной стабильности в северных регионах.

Кроме того, внесенными в Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-І изменениями был упразднен ряд социальных гарантий по основанию их отраслевой направленности, поскольку они должны устанавливаться нормами трудового, жилищного и другого законодательства. Так, из закона были исключены нормы, устанавливающие гарантии в области жилищных отношений, гарантии учащейся молодежи, гарантии медицинского обслуживания (в новой редакции статьи 323 Трудового кодекса Российской Федерации эта гарантия практически ликвидирована), существенно изменен порядок предоставления работникам компенсации расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно, компенсации расходов, связанных с переездом (устанавливается гарантированная компенсация таких расходов только для лиц, работающих в организациях, финансируемых из федерального бюджета), а также компенсации расходов на оплату стоимости проезда пенсионерам, являющимся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности, к месту отдыха и обратно.

Однако в нормах отраслевого законодательства эти гарантии так и не были предусмотрены или были установлены в урезанном виде, чем нарушена статья 55 Конституции Российской Федерации, где определено, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ были исключены гарантии северянам, закрепленные также в других федеральных законах. Так, из статьи 16 Федерального закона от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" была исключена норма, предусматривающая предоставление студентам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и обучающимся в высших учебных заведениях по очной форме обучения, права бесплатного проезда один раз в год железнодорожным или воздушным транспортом.

В связи с принятием новой редакции нормы о компенсации расходов на оплату стоимости проезда пенсионерам, устанавливающей, что она осуществляется в порядке, размере и на условиях, определяемых Правительством Российской Федерации, было принято постановление Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2005 года № 176 об утверждении Правил компенсации расходов на оплату стоимости проезда пенсионерам, являющимся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, к месту отдыха на территории Российской Федерации и обратно.

Этим постановлением право пенсионеров-северян на получение компенсации на оплату стоимости проезда к месту отдыха и обратно было существенно ограничено в связи с необходимостью выполнения целого ряда условий, установленных Правилами. В результате значительная часть пенсионеров, по существу, была лишена возможности воспользоваться своим законным правом. По данному вопросу было вынесено определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 2006 года № 38-О, в котором было подтверждено право всех пенсионеров пользоваться данной компенсацией, однако Правительство Российской Федерации до настоящего времени не внесло изменений в указанное постановление.

Препятствует осуществлению пенсионерами права на компенсацию стоимости проезда к месту отдыха и обратно также недостаточность средств, выделяемых на эти цели. Так, в 2006 году и на 2007 год в федеральном бюджете на финансирование этих затрат предусматривается всего 190 млн. рублей, в то время как в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях проживает более 2,5 миллиона пенсионеров.

Исключение нормы о начислении лицам, обучающимся в высших и средних учебных заведениях, профессиональных училищах и школах различного профиля, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, процентной надбавки на стипендию привело к тому, что социальное положение этой категории обучающихся было существенно ухудшено. Это вызвало социальную напряженность в данной группе населения, о чем свидетельствуют многочисленные обращения профсоюзных организаций и администраций учебных заведений, расположенных в северных регионах. В целях снятия этой напряженности в прошедший период в выделяемых федеральным бюджетом ресурсах на финансирование системы образования предусматривались средства на доплату процентной надбавки к стипендиям студентам-северянам, однако правового основания для этого в настоящее время не существует.

В связи с этим Советом Федерации 22 декабря 2005 года внесен в Государственную Думу проект федерального закона "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", который, однако, Государственной Думой был отклонен.

Пенсионное обеспечение северян регулируется следующими федеральными законами: от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации"; от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации"; от 29 ноября 2003 года № 154-ФЗ "Об увеличении базовой части трудовой пенсии лицам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" (далее — Федеральный закон от 29 ноября 2003 года № 154-ФЗ).

Данные федеральные законы были приняты в ходе реформирования пенсионной системы Российской Федерации. В результате проведения реформы порядок и условия назначения пенсий северянам были изменены, что привело к ухудшению их правового положения.

В частности, был отменен порядок льготного исчисления трудового стажа в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а именно: из трудового стажа задним числом были исключены так называемые "нестраховые" периоды, включая исчисление стажа работы на Севере год за полтора. Таким образом, этим нормам пенсионного законодательства, по существу, была придана обратная сила, чем были нарушены права граждан, трудившихся в суровых условиях Севера, в том числе для получения льгот, предусмотренных действовавшим в тот период законодательством.

Большую проблему пенсионного обеспечения северян составляет вопрос о сохранении размеров выплачиваемой им на Севере пенсии при их переезде на жительство в другие регионы.

Федеральным законом от 29 ноября 2003 года № 154-ФЗ базовая часть пенсии пенсионерам-северянам, проживающим в северных районах, была увеличена. Однако это увеличение не коснулось пенсионеров, переехавших в другие регионы России, где размер базовой части их пенсии определяется без учета районного коэффициента. Это объективно сдерживает выезд из северных регионов нетрудоспособных граждан, содержание которых здесь обходится значительно дороже, чем было бы затрачено средств на увеличение размера их пенсии при выезде из этих районов.

Это также вызвало многочисленные обращения со стороны государственных и общественных организаций северных регионов, а также жалобы и протесты пенсионеров-северян.

Для решения этой проблемы Советом Федерации был внесен в Государственную Думу проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об увеличении базовой части трудовой пенсии лицам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях", предусматривающий сохранение пенсионерам-северянам районного коэффициента при исчислении пенсии независимо от места их проживания. Предлагаемое повышение базовой части трудовой пенсии северянам явится, по существу, не дополнительными расходами государства, а лишь частичным возвратом того, что в свое время государство получило в результате труда этих людей, поскольку все платежи по налогам и пенсионному страхованию осуществляются с заработков, учитывающих районные коэффициенты.

Одна из проблем пенсионного обеспечения граждан, работающих на Севере, связана с невключением периодов междувахтового отдыха лиц, работающих вахтовым методом в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в стаж работы, необходимый для досрочного назначения трудовой пенсии по старости. Данная норма была установлена в Правилах исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со статьями 27 и 28 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", утвержден-

ных постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2002 года № 516.

В течение нескольких лет делались безуспешные попытки добиться от Правительства Российской Федерации исключения данной дискриминационной нормы.

Федеральным законом от 30 июля 2006 года № 90-ФЗ было установлено, что гарантии и компенсации работникам, выезжающим для выполнения работ вахтовым методом в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности из тех же или других районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, устанавливаются в соответствии с нормами, регулирующими труд лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Конституционный Суд Российской Федерации своим определением от 12 июля 2006 года № 261-О признал не соответствующим Конституции Российской Федерации в целом для всех лиц, работающих вахтовым методом, а не только для проживающих на Севере, невключение периода междувахтового отдыха в стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, необходимый для досрочного назначения трудовой пенсии по старости. Однако Правительством Российской Федерации до настоящего времени не внесено изменений в вышеуказанные правила.

В стаж работы, дающий право работникам, выезжающим для выполнения работ вахтовым методом в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности из других районов, на соответствующие гарантии и компенсации, включаются календарные дни вахты в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и фактические дни нахождения в пути, предусмотренные графиками работы на вахте.

Вопросы переселения граждан из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей регулируются Федеральным законом от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей" (далее — Федеральный закон от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ).

Целями данного закона являются разгрузка северных регионов от избыточного населения, в первую очередь нетрудоспособного, расходы на жизнеобеспечение которого в 2—3 раза превышают аналогичные расходы в центральных регионах России, а также выполнение обязательства государства перед гражданами, потерявшими в связи с изменением его экономической политики возможность возвратиться в места прежнего проживания.

Мониторинг применения указанного федерального закона выявил ряд существенных недостатков. В частности, ограниченность полномочий субъектов Российской Федерации по решению вопросов предоставления жилищных субсидий и диспропорции системы распределения указанных средств в отношении различных категорий очередников не позволяют эффективно решать вопросы о компенсации нетрудоспособным гражданам, выезжающим с Севера, затрат на их проезд и провоз имущества.

Северными субъектами Российской Федерации в Государственную Думу направлен целый ряд законопроектов по совершенствованию норм указанного федерального закона, однако до настоящего времени необходимых изменений в этот закон не внесено.

По вопросу переселения Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов были разработаны проекты федеральных законов "О переселении граждан из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей", "Об основах правового регулирования ликвидации населенных пунктов Севера России вследствие прекращения деятельности находящихся на их территории организаций, воин-

ских частей, частей (подразделений) внутренних войск и учреждений уголовно-исполнительной системы", которые Государственной Думой приняты не были.

Существенной проблемой, выявленной при реализации Федерального закона от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ, является недостаточное финансирование мероприятий по его реализации. При сохранении объема средств, предусматриваемых ежегодно в федеральном бюджете на выплату жилищных субсидий, для переселения нетрудоспособных граждан из районов Севера потребуется около 200 лет. Для ускорения решения данной проблемы требуется принятие дополнительных мер, таких как: выделение из федерального бюджета средств на компенсацию выезжающим гражданам оплаты жилья по найму по новому месту жительства; строительство жилья за счет долевого финансирования из средств федерального бюджета, региональных и местных бюджетов территорий, из которых выезжают граждане и в которые вселяются, а также средств предприятий и граждан.

Защита прав коренных малочисленных народов Севера на законодательном уровне обеспечивается следующими федеральными законами: от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" (далее — Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ); от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"; от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" (далее — Федеральный закон от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ).

Отдельные правовые нормы, касающиеся этих народов, закреплены также в Земельном, Лесном, Налоговом кодексах и других федеральных законах.

Существующая правовая база в области защиты прав коренных народов не в полной мере обеспечивает регулирование вопросов жизнедеятельности этих народов, например, в сфере сохранения их культуры, языка, традиционных видов промысла. Многие нормы этих законов носят декларативный характер и не подкреплены соответствующими механизмами их реализации, включая принятие необходимых нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, а отдельные нормы сформулированы таким образом, что прямо препятствуют осуществлению этими народами своих прав.

Так, в Федеральном законе от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ устанавливается необходимость проведения этнологической экспертизы при осуществлении хозяйственной деятельности, которая может негативно повлиять на ведение традиционного образа жизни малочисленных народов. Однако порядок и условия проведения такой экспертизы не определены.

При принятии Земельного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" были введены механизмы платы за пользование землями, например, для занятий оленеводством, что делает невозможным осуществление традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами этими народами в силу необходимости уплаты арендных платежей в размере нескольких миллиардов рублей в год. В результате указанные нормы земельного законодательства практически не действуют. Осложняет ситуацию и отсутствие подзаконных актов, принятие которых предусматривается законами.

Для эффективной защиты коренных малочисленных народов Севера в законодательном порядке необходимо:

утвердить порядок образования территорий традиционного природопользования федерального значения в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ;

обеспечить приоритетный доступ коренных малочисленных народов Севера к природным ресурсам, необходимым для ведения традиционного уклада жизни;

предоставить коренным малочисленным народам Севера, ведущим традиционный образ жизни, земельные участки в долгосрочное пользование на безвозмездной основе на территориях исконного проживания;

разработать механизмы согласования и принятия нормативных правовых актов, регулирующих взаимоотношения коренных малочисленных народов Севера с хозяйствующими субъектами, осуществляющими предпринимательскую деятельность на территориях традиционного природопользования;

принять федеральные законы по вопросам регулирования северного оленеводства, морского зверобойного промысла.

Таким образом, существующее регулирование в области социально-экономического развития северных регионов по многим вопросам требует существенной корректировки, поскольку от этого в первую очередь зависит эффективность проводимой на Севере государственной политики.

Именно этим вопросам посвящена большая часть обращений граждан, проживающих в северных районах, в Совет Федерации и другие федеральные органы власти. На решение этих же вопросов, то есть на возвращение к дореформенным уровням гарантий и компенсаций для северян и их пенсионного обеспечения, направлено большинство законопроектов, внесенных в Государственную Думу законодательными (представительными) органами северных регионов в 2006 году. Однако практически все они не поддерживаются Правительством Российской Федерации и большинством депутатов Государственной Думы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Мониторинг законодательной и правоприменительной деятельности в сфере решения комплексных национальных проблем показал, что основные усилия законодательной и исполнительной власти были направлены на совершенствование лишь отдельных, хотя и актуальных, фрагментов правовых основ данной сферы.

В то же время, как показал анализ, представленный в данной главе, законодательство в указанной сфере требует дальнейшего развития и прежде всего продолжения практического внедрения пакетного принципа разработки и принятия законов, обеспечивающих регулирование отдельных сфер общественных отношений.

Так, проблема борьбы с коррупцией продолжает оставаться в центре внимания органов государственной власти и граждан страны. В стране пока фактически отсутствует антикоррупционное законодательство. Так, несмотря на то что еще 20 ноября 2002 года Государственной Думой был принят в первом чтении проект федерального закона "О противодействии коррупции", самого федерального закона, регулирующего правоотношения в данной области, до сих пор не существует. Повышение эффективности противодействия коррупции видится в дальнейшем развитии и реализации форм парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти, а также в повышении престижа государственной службы. Предлагается как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации пересмотреть положения законодательства о государственной службе, касающиеся социальных гарантий, оплаты труда и ряда других вопросов.

В сфере молодежной политики представляется целесообразным воссоздать федеральный орган власти по работе с молодежью и разработать новую федеральную целевую программу "Молодежь России на 2008—2011 годы".

Законодательное обеспечение морской политики Российской Федерации требует значительного совершенствования. Не все составляющие Морской доктрины Российской Федерации имеют четкое законодательное регулирование. Анализ существующих нормативных основ ее реализации показал, что основное внимание должно быть сосредоточено на правовой регламентации таких сфер морской деятельности, как морские и речные перевозки, морское промышленное рыболовство, освоение морских минеральных и энергетических ресурсов.

Так, например, большинство ведомственных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы содержания внутренних водных путей, требует замены в связи с новыми условиями хозяйствования. Применение Федерального закона "О безопасности гидротехнических сооружений" выявило ряд проблем, связанных с финансовым обеспечением безопасности судоходных гидротехнических сооружений. В связи с принятием новых федеральных законов возросла налоговая нагрузка на предприятия речного и морского транспорта, что не стимулирует развитие фондоемких и с большим сроком окупаемости производств.

До настоящего времени не определен правовой статус портов, в Российской Федерации не существует единой морской администрации, координирующей деятельность различных ведомств в области безопасности мореплавания и защиты окружающей среды от загрязнения с судов. Отсутствует государственная система безопасности мореплавания. Законодательная база в области промышленного рыболовства ограничена и несовершенна. Принят только один закон № 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов". Но чтобы он заработал, нужно около 40 нормативных правовых документов. Ведущаяся разведка и добыча углеводородов на континентальном шельфе Российской Федерации также опережает их законодательное обеспечение.

Для достижения цели устойчивого развития северных территорий страны определяющее значение имеют повышение эффективности использования и наращивание экономического потенциала северных районов.

Для этого, в свою очередь, необходимо обеспечить переход от политики освоения сырьевых ресурсов к политике комплексного социально-экономического развития территорий, развивать транспорт, связь, информатику, повышать эффективность использования и сохранения природных ресурсов, внедрять наукоемкие технологии в условиях дефицита трудовых ресурсов, формировать территориальные кластеры. Соответственно должна быть ускорена работа по созданию законодательной и нормативно-правовой базы, регулирующей все эти процессы. Необходимо также рассмотреть вопрос о возвращении части северных льгот и гарантий, отмененных в связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, повысить уровень пенсионного обеспечения северян, создать необходимые законодательные и иные механизмы сохранения и развития коренных малочисленных народов Севера в условиях развития рыночной экономики.

В целом анализ правового обеспечения комплексных национальных проблем показывает, что в данном случае необходимо совершенствовать прежде всего такой специальный законодательный прием, как интегральное правовое регулирование. Тем не менее, как показал мониторинг правового пространства и правоприменительной практики, эффективность применения такого законодательного приема напрямую зависит от того, насколько адекватно определены концептуальные основы и стратегия реализации каждой комплексной национальной проблемы.

Часть III

**СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ**

Глава 1

**Особенности законодательного обеспечения
государственной политики в субъектах Российской Федерации**

ВВЕДЕНИЕ

В процессе работы над докладом Совета Федерации 2006 года были рассмотрены замечания и предложения, поступившие от органов государственной власти большинства субъектов Российской Федерации. Данная часть доклада выполнена на основе материалов региональных органов законодательной и исполнительной власти.

В 2006 году субъекты Российской Федерации активно осуществляли работу по мониторингу законодательства и правоприменительной практики, продолжили работу по подготовке собственных докладов о состоянии законодательства.

Материалы субъектов Российской Федерации основаны на результатах мониторинга законодательства — по предметам ведения Российской Федерации, по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и по предметам исключительного ведения субъектов Российской Федерации.

В частности, особое внимание региональные законодатели уделяют мониторингу системных законов, таких как федеральные законы от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", 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 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В настоящей главе нашли отражение материалы, представленные органами государственной власти ряда субъектов Российской Федерации, по проблемам, обозначенным ими как наиболее актуальные.

§ 1. Законодательное обеспечение разграничения полномочий между уровнями публичной власти

Конституционные принципы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на данном этапе развиваются федеральными законами: 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" (далее — Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ); от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ; от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ; от 4 ноября 2006 года № 188-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О континентальном шельфе Российской Федерации" и Федеральный закон "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации"; от 1 декабря 2006 года № 198-ФЗ "О внесении изменения в статью 32 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Указанные системные изменения предполагают повышение согласованности действий и решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации за реализацию единой государственной политики в регионах.

Наибольшее влияние на законодательство субъектов Российской Федерации в 2006 году оказал Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий". Он был направлен на реализацию решений Государственного совета Российской Федерации от 2 июля 2005 года и продолжил процесс совершенствования федерального законодательства в сфере разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

Указанный федеральный закон принадлежит к тем законодательным актам, воздействие которых исключительно велико не только на систему законодательства, но и на практическую сферу взаимоотношений центра, регионов и органов местного самоуправления.

В целом Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ изменяет два основных направления. Он перераспределяет полномочия между уровнями публичной власти и предоставляет органам государственной власти субъектов Российской Федерации при наличии финансовых возможностей и за счет средств собственных бюджетов (за исключением субвенций из федерального бюджета) права осуществлять дополнительные меры по социальной защите населения, участвовать в реализации полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, если это указано в федеральных законах, а также осуществлять дополнительные полномочия по иным вопросам, если такая возможность предусматривается федеральными законами. При этом за федеральным центром остались регулятивные и контрольные функции. В частности, это следующие четыре вида полномочий:

дополнительные собственные полномочия субъектов Российской Федерации, осуществление которых предполагается за счет средств бюджетов самих субъектов Российской Федерации; они касаются широкого круга вопросов природоохранной деятельности (согласно положениям лесного, водного законодательства, законодательства об образовании, культуре, здравоохранении и др.);

делеглируемые полномочия, осуществление которых передается субъектам Российской Федерации с предоставлением субвенций из федерального бюджета (государственная регистрация актов гражданского состояния и организация воинского учета);

полномочия, передача которых предполагается путем заключения соглашений (согласование землеустроительной, градостроительной и проектной документации в части объектов культурного наследия и др.);

добровольные полномочия, выполнение которых будет считаться не обязательством, а только правом субъектов Российской Федерации.

В ходе подготовки и обсуждения Федерального закона от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ в депутатском корпусе и большинстве субъектов Российской Федерации возникали жаркие дискуссии. В частности, второй и третий вид указанных полномочий полностью вписывались в схему, установленную Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ, тогда как первая группа полномочий требовала увязки с федеральным законом о бюджете на 2006 год в части определения объемов необходимых для ее реализации средств, источников финансирования и механизмов передачи. Однако наибольшую критику вызвали добровольные полномочия (четвертая группа). Они были введены по просьбе самих субъектов Российской Федерации и позволили им направлять свободные бюджетные средства на решение вопросов, находящихся вне их собственных полномочий. Тем самым устранялись основания для сомнений в целевом характере расходов, однако число субъектов Российской Федерации, имеющих свободные средства в своих бюджетах, невелико — всего около 20, и это регионы-«доноры».

В ходе федеративной реформы, последовательно проводимой в стране, за органами государственной власти субъектов Российской Федерации оказались закреплены 59 групп полномочий по предметам совместного ведения, которые они обязаны выполнять за счет своего бюджета и за исполнение которых несут ответственность (собственные полномочия).

Остальные полномочия по предметам совместного ведения оставлены за федеральным центром и могут быть переданы субъектам Российской Федерации только вместе с соответствующими финансовыми средствами (делегированные полномочия).

Главная задача региональных законодателей на сегодняшний день — это разработка и нормативно-правовое закрепление механизмов реализации Федерального закона от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ.

Учитывая, что проблема разграничения полномочий между уровнями публичной власти является ключевой, можно предположить, что Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ — один из важнейших, но не последний в этой системообразующей для государства сфере¹, а процесс разграничения полномочий между уровнями публичной власти не завершился².

Так, например, в процессе реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» потребовал оперативного совершенствования механизм выдачи разрешений на индивидуальное жилищное строительство³. В соответствии со статьей 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации указанным полномочием наделены органы местного самоуправления. В то же время в соответствии с абзацем 7 статьи 2 Федерального закона от 17 ноября 1995 года № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» разрешение на

¹ Использованы материалы и предложения правительства Московской области, губернатора Московской области Б.В. Громова (письмо от 26 июня 2006 года № 16301).

² Из материалов, представленных губернатором Пермского края О.А. Чиркуновым (письмо от 19 июля 2006 года № 18519); и.о. главы администрации Архангельской области В.А. Войковым (письмо от 29 августа 2006 года № 21192); губернатором Вологодской области В.Е. Позгалевым (письмо от 27 июня 2006 года № 16379); губернатором Калужской области А.Д. Артамоновым (письмо от 5 июля 2006 года № 17061).

³ Из предложений к докладу губернатора Омской области Л.К. Полежаева (письмо от 21 июля 2006 года № 18735).

строительство выдается органами местного самоуправления городских округов, городских и сельских поселений, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Необходимо устранить данное противоречие.

В области организации местного самоуправления за прошедший период в субъектах Российской Федерации проделана значительная законодательная работа: в 62 субъектах Российской Федерации установлены границы муниципальных образований, назначены даты и проводятся выборы в органы местного самоуправления; в 84 субъектах Российской Федерации завершилось формирование новых органов местного самоуправления¹.

Жесткая увязка полномочий с обязанностями, ответственностью и финансовыми возможностями представляется конструктивной моделью вертикального разделения государственной власти на современном этапе развития российского федерализма. В результате ее соблюдения была усилена ответственность субъектов Российской Федерации за выполнение важнейших задач жизнеобеспечения регионов, сделана попытка предупредить нецелевое использование средств региональных бюджетов. В рамках федеративной реформы была начата серьезная работа по упразднению необеспеченных федеральных мандатов, в первую очередь в социальной сфере, когда многие социальные льготы и гарантии, установленные федеральными законами, финансировались из федерального бюджета частично. Тем самым были сокращены диспропорции между регионами и, соответственно, неравенство людей, проживающих на различных территориях нашей страны².

Вместе с тем в ходе масштабного пересмотра российского законодательства произошло значительное сокращение компетенции субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения. Многие важнейшие группы общественных отношений, в первую очередь в природоресурсной и природоохранной сферах, полностью переданы в компетенцию федеральных органов государственной власти, упразднен механизм совместного выполнения федеральными и региональными органами государственной власти важнейших полномочий, которые должны реализовываться совместно.

Достаточно привести пример с динамикой разграничения полномочий в сфере водных отношений. Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ все водные объекты вместе с водным налогом были переданы в федеральную собственность. Федеральным законом от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ субъектам Российской Федерации было предоставлено право иметь в собственности обособленные водные объекты (замкнутые водоемы). При этом субъекты Российской Федерации по своему усмотрению могли заниматься такими водными объектами. Федеральный центр передал данные полномочия в регионы и снял с себя обязанности по их содержанию. Однако регионы не приняли их, поскольку не имели достаточно собственных средств. Водный налог у субъектов Российской Федерации был изъят. Получилось так, что субъекты Российской Федерации за счет своих средств, в которых не было просчитано содержание водных объектов, должны были эксплуатировать замкнутые водоемы.

¹ Об опыте по формированию новых муниципальных образований и органов местного самоуправления говорится в материалах, представленных заместителем губернатора — руководителем аппарата администрации Псковской области Д.В. Шаховым; губернатором Омской области Л.К. Полежаевым (письмо от 21 июля 2006 года № 18735); заместителем председателя правительства Ивановской области С.А. Пахомовым; вице-губернатором Ярославской области С.А. Буровым (письмо от 18 июля 2006 года № 8441); губернатором Вологодской области В.Е. Позгалевым (письмо от 27 июня 2006 года № 16379).

² В основу данных положений доклада, посвященных проблемам федеративных отношений, положены материалы Комиссии Совета законодателей по мониторингу законодательства, представленные ее председателем Ю.А. Гонтарем, председателем Государственной Думы Ставропольского края.

Федеральным законом от 3 июня 2006 года № 73-ФЗ "О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации" устранена факультативность, необязательность исполнения региональных полномочий в этой сфере, установлены обязательные собственные полномочия субъектов Российской Федерации, а именно: осуществление государственного регионального контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, мониторинга водных объектов, резервирования источников питьевого водоснабжения, нормативно-правового регулирования отдельных вопросов в сфере водных отношений, полномочий собственника водных объектов в пределах, установленных Водным кодексом Российской Федерации. Водным кодексом Российской Федерации (от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ) перечень собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации значительно конкретизирован и расширен, однако без передачи на региональный уровень ранее изъятого водного налога. Так, например, ежегодно до 650 млн. рублей поступлений от уплаты водного налога, аккумулированных в бюджете Ставропольского края, направлялись на восстановление и охрану водных объектов и водохозяйственной системы.

На современном этапе развития федеративной реформы пришло осознание того, что чрезмерная централизация компетенции на федеральном уровне не в состоянии обеспечить эффективное государственное управление, поскольку для этого необходимо создавать дополнительные федеральные структуры в регионах, что нерационально и экономически затратно. Вместе с тем предпринятое расширение самостоятельности регионов породило ряд проблемных вопросов. Во-первых, требует детального анализа обоснованность разделения полномочий на обязательные и необязательные. При сложившемся менталитете в регионах такие "ничьи", "бесхозные" полномочия однозначно воспринимаются как собственные полномочия субъектов Российской Федерации, не обеспеченные доходными источниками. Во-вторых, субъекты Российской Федерации вправе осуществлять только те полномочия, которые не включены в исчерпывающий перечень их собственных полномочий, предусмотренный пунктом 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, которые специально определены федеральным законом как дополнительные полномочия. Однако подобное ограничение компетенции субъектов Российской Федерации противоречит их праву на опережающее правотворчество по предметам совместного ведения, неоднократно подтвержденному решениями Конституционного Суда Российской Федерации и закрепленному в пункте 2 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ.

Второе направление. В последние годы наметился процесс обратной передачи некоторых федеральных полномочий по предметам совместного ведения на места путем их делегирования вкупе с федеральными субвенциями на их выполнение. Федеральными законами от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ и от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ органам государственной власти субъектов Российской Федерации переданы некоторые полномочия Российской Федерации в сфере совместного ведения по социальной поддержке и обеспечению занятости населения, охране животного мира, использованию, охране, защите и воспроизводству лесов, государственной регистрации актов гражданского состояния, проведению экологической экспертизы и государственной экспертизы отдельных видов проектной документации в области градостроительства. Эти полномочия не определены как собственные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации путем расширения перечня полномочий, предусмотренных пунктом 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ. По этой причине за субъектами Российской Федерации не закреплены доходные источники, необходимые для их исполнения.

В регионы переданы федеральные полномочия как делегированные и обеспеченные субвенциями из Федерального фонда компенсаций, то есть сметой расходов на их исполнение.

Представляется, что перераспределение компетенции между центром и регионами по предметам совместного ведения в форме делегирования федеральных полномочий имеет ряд существенных правовых, экономических и политических изъянов. Во-первых, вопреки части 2 статьи 78 Конституции Российской Федерации передача полномочий осуществляется в директивном порядке без заключения соответствующих соглашений между федеральными и региональными органами государственной власти. Отказа для исполнения федеральных полномочий не допускается. Справедливости ради следует отметить, что в указанной конституционной норме речь идет о передаче полномочий в системе органов исполнительной власти. Федеральные же законы от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ и от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ (при буквальном прочтении соответствующих норм) закрепляют передачу полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации в целом, а не только исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Однако при системном толковании законодательных норм становится очевидным, что в реальности при этом происходит делегирование полномочий внутри системы исполнительной власти Российской Федерации.

Во-вторых, реализация полномочий с применением в качестве их финансового обеспечения механизма субвенций снижает налоговый потенциал регионов и не стимулирует органы государственной власти субъектов Российской Федерации к эффективному исполнению "чужих" полномочий, возложенных на них без их согласия.

В-третьих, разграничение полномочий в федеративной системе подменяется административным делегированием "сверху вниз". В результате федеративные отношения между Российской Федерацией и ее субъектами заменяются административными отношениями между федеральными и региональными органами государственной власти по выполнению делегированных федеральных полномочий. На это хотелось бы обратить особое внимание. Федеративные единицы превращаются в административно-территориальные, возникает опасность реформирования федеративного государства в административное и унитарное.

Весьма показательным является пример, демонстрирующий динамику разграничения полномочий в области владения, пользования и распоряжения лесными ресурсами. Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ была, по существу, изменена концепция Лесного кодекса Российской Федерации. Лесной фонд был объявлен федеральной собственностью, что не оставило возможностей передачи его части в собственность субъектов Российской Федерации. Из Лесного кодекса исключены положения, устанавливающие полномочия субъектов Российской Федерации в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов. Тем самым субъекты Российской Федерации фактически исключены из участников лесных правоотношений. Исключено участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в решении вопросов аренды, безвозмездного пользования, концессии и краткосрочного пользования участками лесного фонда, отнесения лесов к группам лесов и категориям защитности первой группы, их перевода в нелесные, контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводства лесов. Исключены положения об участии органов государственной власти субъектов Российской Федерации в организации борьбы с лесными пожарами, вредителями и болезнями леса.

Между тем Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя в 1998 году конституционность статей 19, 46, 47 Лесного кодекса по запросу администрации Хабаровского края, сделал вывод о том, что "полномочия Российской Федерации и ее субъектов по осуществлению прав владения, пользования и распоряжения лесным фондом в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов распределены на основе совместного ведения". Реформированный в 2006 году Лесной кодекс исключил лесные отношения из предметов совместного ведения, в результате все полномочия, принадлежавшие органам государственной власти субъектов Российской Федерации в этой сфере, переданы в компетенцию федеральных органов.

Такая централизация полномочий противоречит федеративной природе Российского государства, федеральный законодатель не вправе закреплять за Федерацией весь объем полномочий по конкретному предмету ведения. Это положение неоднократно формулировалось в качестве правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в постановлении от 3 ноября 1997 года № 15-П установлено, что если определенные вопросы отнесены Конституцией Российской Федерации к совместному ведению Федерации и ее субъектов, то их решение не может находиться ни в исключительной компетенции Федерации, ни в исключительной компетенции ее субъектов. В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 года № 6-П сформулировано, что из федеративной природы взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов вытекает недопустимость произвольного присвоения органами государственной власти Российской Федерации всей полноты полномочий по предметам совместного ведения, то есть без учета интересов субъектов Российской Федерации и места их органов власти в системе публичной власти.

Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ ряд этих, теперь уже федеральных, полномочий делегирован органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Ранее предусмотренные статьей 47 Лесного кодекса полномочия в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов делегированы органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако, во-первых, эти полномочия приобрели теперь статус делегированных федеральных, а не собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Во-вторых, они значительно урезаны. В-третьих, контроль за осуществлением органами государственной власти делегированных полномочий осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области лесного хозяйства. В случае нарушения органами государственной власти субъекта Российской Федерации при осуществлении этих полномочий федерального законодательства эти полномочия могут быть временно возложены на федеральные органы исполнительной власти — такое решение принимает Правительство Российской Федерации. Данные нормы являются подтверждением того, что указанные полномочия передаются не органам государственной власти субъекта Российской Федерации в целом, а исключительно исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации. Подобная "терминологическая маскировка", вероятно, направлена на исключение сомнений в соблюдении части 2 статьи 78 Конституции Российской Федерации, требующей заключения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при взаимном делегировании полномочий. Кроме того, данные полномочия должны выполняться субъектами Российской Федерации за счет субвенций из федерального бюджета; за региональными бюджетами не закреплены необходимые доходные источ-

ники, даже лесные подати, ставки которых поручено утверждать органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

И, наконец, Лесной кодекс (от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ) окончательно закрепил сверхцентрализацию государственной власти в области владения, пользования и распоряжения лесными ресурсами. Все лесные участки объявлены федеральной собственностью, соответственно, все полномочия в этой сфере относятся к федеральной собственной компетенции и могут быть частично делегированы субъектам Российской Федерации.

Помимо того, что это противоречит федеративной природе совместной компетенции, такое разделение государственной власти вновь возрождает необеспеченные федеральные мандаты, так как денег под эти полномочия выделяется недостаточно. Например, по Ставропольскому краю предполагается выделить на эти цели в 2007 году 33,8 млн. рублей, а федеральным структурам для выполнения тех же полномочий выделялось 55,1 млн. рублей. Таким образом, органы государственной власти края должны либо плохо защищать леса, либо добавлять на выполнение "чужих" полномочий краевые средства, отрывая их от решения социально значимых задач.

Сверхцентрализация на федеральном уровне вопросов совместной компетенции является отличительной особенностью законов, обеспечивающих проведение федеративной реформы. В результате гарантированная Конституцией Российской Федерации полнота государственной власти субъектов Российской Федерации вне компетенции Российской Федерации, их правовая свобода по предметам совместного ведения оказываются фикцией. Подавляющая часть совместного правового пространства перераспределена в пользу федеральной власти, а оставшаяся часть региональной компетенции в любой момент может быть урезана. Принятие указанных федеральных законов является примером официального позитивистского правопонимания, при котором право рассматривается как общегосударственная воля, воплощенная в федеральном законе, общеобязательность которого детерминирована в первую очередь властно-принудительной силой государства, а не общественными потребностями и интересами субъектов Российской Федерации и народов, проживающих на их территориях. Пакет законов, регулирующих реформу федеративных отношений, был принят без проведения серьезных исследований общественных потребностей и социальных ожиданий, без должного учета мнения субъектов Российской Федерации по кардинальным вопросам разделения государственной власти в стране. Подавляющее количество предложений с мест не получило своего отражения в этих законах. Такое отношение федерального законодателя к мнению субъектов Российской Федерации не может вызвать удовлетворения.

Результаты проведенного Ставропольским центром мониторинга права опроса руководителей законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, входящих в Южный федеральный округ, показывают, что из 12 опрошенных руководителей 8 считают, что объем закрепленных за субъектами Федерации полномочий чрезмерно уменьшен. Все руководители законодательных (представительных) органов высказались против исключения субъектов Российской Федерации из лесных и водных правоотношений, отношений недропользования. 10 из 12 руководителей законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Южного федерального округа, считают, что произошел пересмотр статьи 72 Конституции Российской Федерации, закрепившей предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Таким образом, в результате усиления централизации государственной власти в Российской Федерации оказался нарушен конституционный баланс федеральной и

региональной властей, произошло обострение отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. В сложившейся ситуации возникла необходимость в определенной корректировке направленности дальнейших федеративных преобразований, в изменении вектора реформирования федеративных отношений. Необходимо определиться, на основе каких принципов должно осуществляться разделение правового поля по предметам совместного ведения, и только после этого вывести их четкую формулировку, согласовать с субъектами Российской Федерации и нормативно закрепить. И лишь на этой основе приступить к новому этапу федеративной реформы. Деятельность федерального законодателя, глубина и степень федерального регулирования должны быть четко регламентированы и подчиняться ясно сформулированным принципам, среди которых можно выделить принципы субсидиарности, сотрудничества, согласия, солидарности и взаимной ответственности. Совокупность таких принципов может стать основой перспективной модели российского федерализма, нормативное закрепление которой сегодня представляется особо актуальным.

§ 2. Законодательное обеспечение реформы местного самоуправления

С момента принятия федерального закона, установившего новые принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, прошло три года¹. Как показала практика исполнения законодательства о местном самоуправлении, 2006 год имел принципиальное значение для осуществления муниципальной реформы в субъектах Российской Федерации².

Законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации провели обстоятельный мониторинг федерального законодательства о местном самоуправлении и пришли к выводу, что большее количество изменений, внесенных в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ³, не привело к гармонизации его положений с многочисленными нормами отраслевого законодательства, регулирующими вопросы компетенции органов местного самоуправления⁴. Необходимость внесения изменений в отраслевые законодательные акты остается. В частности, на сегодняшний день особо острая потребность ощущается в совершенствовании законодательства Российской Федерации о налогах и сборах и бюджетного законодательства Российской Федерации. Проблема законодательного обеспечения формирования и исполнения местных бюджетов является одной из главных проблем эффективной реализации реформы местного самоуправления в Российской Федерации.

Предусмотренные федеральным законодательством источники доходов местных бюджетов недостаточны для того, чтобы обеспечить полное и качественное осуществление полномочий органами местного самоуправления. Несбалансированность местных бюджетов в течение последних лет привела к ухудшению социально-экономического положения муниципальных образований, снижению объемов и качества предоставляемых населению муниципальных услуг.

¹ В основу данных положений доклада, посвященных проблемам федеративных отношений, положены материалы Комиссии Совета законодателей по мониторингу законодательства, представленные ее председателем Ю.А. Гонтарем, председателем Государственной Думы Ставропольского края.

² См., например, оценку муниципальной реформы в предложениях председателя Архангельского областного Собрания депутатов В.С. Фортыхина (письмо от 5 июля 2006 года № 17215).

³ См. досье Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

⁴ О перспективах дальнейшего развития отраслевого законодательства говорится в материалах, представленных Государственным Собранием — Курултаем — Республики Башкортостан (председатель К.Б. Толкачев, письмо от 20 июля 2006 года № 18647), губернатором Пермского края О.А. Чиркуновым (письмо от 19 июля 2006 года № 18519).

Ухудшило финансовое положение муниципальных образований также закрепление за органами местного самоуправления дополнительных вопросов местного значения без передачи местным бюджетам соответствующих источников доходов. Для обеспечения сбалансированности местных бюджетов и стимулирования органов местного самоуправления по развитию налоговой базы на территориях муниципальных образований необходимо прежде всего увеличивать налоговые доходы местных бюджетов.

Одним из принципов бюджетной реформы стало закрепление за каждым уровнем бюджета на постоянной основе источников собственных доходов. До момента реализации этого принципа выравнивание бюджетной обеспеченности регионов осуществлялось путем выделения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, которые устанавливались ежегодно при принятии федерального бюджета.

Опыт формирования местных бюджетов в соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и Бюджетного кодекса Российской Федерации в Новосибирской области и в Красноярском крае¹ показал, что предусмотренная федеральным законодательством процедура оказания финансовой помощи местным бюджетам не позволяет обеспечить эффективное и обоснованное выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Представляется, что более эффективной была бы модель, при которой расходные обязательства муниципального образования по вопросам местного значения устанавливались бы органами местного самоуправления самостоятельно и исполнялись бы за счет собственных доходов местных бюджетов. Отдельные же государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления, должны финансироваться не за счет собственных доходов местных бюджетов и дотаций из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации, частично покрывающих расходы местных бюджетов на осуществление указанных полномочий, а за счет субвенций, предоставляемых местным бюджетам соответственно из федерального и региональных бюджетов.

Сегодня налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов в совокупности не могут обеспечить формирование достаточной собственной доходной базы местных бюджетов. Местные бюджеты формируются в основном за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации, при этом около 95% муниципальных образований являются дотационными.

По мнению органов государственной власти многих субъектов Российской Федерации², реформа местного самоуправления обострила проблему формирования доходной базы бюджетов муниципальных образований, в первую очередь сельских поселений.

В бюджеты поселений полностью зачисляется налог на имущество физических лиц, величина которого на протяжении нескольких лет не изменялась и суммы поступлений которого крайне незначительны. Причины незначительных поступлений на-

¹ Оценка опыта формирования местных бюджетов содержится в предложениях к докладу председателя Новосибирского областного Совета депутатов А.А. Беспаликова (письмо от 5 июля 2006 года № 17224) и первого заместителя губернатора Красноярского края В.Ю. Кузубова (письмо от 27 июля 2006 года № 19080).

² Об опыте по формированию новых муниципальных образований и органов местного самоуправления говорится в материалах, представленных заместителем губернатора — руководителем аппарата администрации Псковской области Д.В. Шаховым; губернатором Омской области Л.К. Полежаевым (письмо от 21 июля 2006 года № 18735); заместителем председателя правительства Ивановской области С.А. Пахомовым; вице-губернатором Ярославской области С.А. Буровым (письмо от 18 июля 2006 года № 18441); губернатором Вологодской области В.Е. Позгалевым (письмо от 27 июня 2006 года № 16379).

лога связаны с тем, что на селе слабо развивается рынок жилья; построенные домовладения не сдаются в эксплуатацию в установленном порядке; из-за отсутствия правоустанавливающих документов налоговые органы в соответствии с законодательством Российской Федерации не могут предъявить собственникам уведомления на уплату налога; инвентаризационная стоимость жилья не отвечает реалиям сегодняшнего дня; отсутствует реестр собственников недвижимости; налоговые органы проводят в недостаточном объеме контрольные мероприятия по выявлению новых объектов недвижимости, подлежащих налогообложению.

В законодательстве не предусматриваются какие-либо условия, способствующие своевременному и надлежащему осуществлению гражданами необходимых процедур по оформлению правоустанавливающих документов. Сбор и подготовка правоустанавливающих документов сопряжены с расходами, которые бременем ложатся на собственника имущества (гражданина) и не подлежат какой-либо компенсации со стороны государства. Ситуацию может исправить Федеральный закон от 30 июня 2006 года № 93-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества" (далее — Федеральный закон от 30 июня 2006 года № 93-ФЗ), которым предусмотрена возможность органов местного самоуправления городских округов и поселений в целях оформления в упрощенном порядке прав граждан на земельные участки, предназначенные для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства, а также на созданные на таких земельных участках объекты недвижимого имущества оказывать гражданам содействие в подготовке необходимых документов для проведения государственного кадастрового учета земельных участков, технического учета (инвентаризации) созданных на таких земельных участках объектов недвижимого имущества, государственной регистрации прав на них. Органы местного самоуправления поселений, городских округов могут осуществлять прием заявлений граждан для проведения в интересах этих граждан государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество, выступать заказчиками работ по проведению территориального землеустройства таких земельных участков и технического учета (инвентаризации) созданных на таких земельных участках объектов недвижимого имущества, получать необходимые документы и передавать такие документы гражданам.

Работа по реализации Федерального закона от 30 июня 2006 года № 93-ФЗ уже ведется. Так, например, органами местного самоуправления муниципального района Челно-Вершинский Самарской области планировалось к 1 февраля 2007 года зарегистрировать права на все земельные участки в границах территории данного муниципального района.

Однако очевидно, что и по этому, и по другим указанным выше вопросам потребуются нормативно-правовое регулирование, предусматривающее сроки, в течение которых налогоплательщик обязан оформить право собственности на завершенное индивидуальное жилищное строительство. Необходимо предусмотреть меры ответственности за уклонение от регистрации имущественных прав на объекты недвижимости, разработать законодательные акты по налогообложению объектов незавершенного строительства и другого незарегистрированного имущества, включая земельные участки, утвердить методику определения инвентаризационной стоимости объектов недвижимого имущества, приближенную к реальным рыночным ценам.

Основу доходной части бюджетов муниципальных районов составляют налог на доходы физических лиц и единый налог на вмененный доход для отдельных видов

деятельности. Например, в Волгоградской области¹ в 2006 году, исходя из нормативов отчислений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, налог на доходы физических лиц (далее — НДФЛ) составляет 50% от суммы доходов, единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности (далее — ЕНВД) — 30,9%, доходы от государственной пошлины — 8,8%, суммы денежных взысканий (штрафов) — 5,3%.

Бюджеты муниципальных районов в сравнении с поселениями более устойчивы, поскольку их основу составляют самые надежные, самые прогнозируемые налоги — НДФЛ и ЕНВД. С учетом дополнительных нормативов отчислений по НДФЛ удельный вес данных доходных источников составляет до 90% доходов бюджетов муниципальных районов.

Применительно к бюджету муниципального образования — городского округа ситуация более оптимистична. Например, в Волгоградской области в 2006 году сложилась следующая структура налоговых и неналоговых доходов бюджетов городских округов: средства от НДФЛ — 45,2%, поступления от земельного налога — 20,8%, ЕНВД — 16,1%, средства использования имущества — 12,4%. Таким образом, доходная база бюджетов городских округов, основу которой составляют четыре источника дохода, наиболее диверсифицирована. Поэтому бюджеты городских округов обладают наибольшим "запасом прочности", устойчивости к изменениям в поведении налогоплательщиков, сезонным и случайным факторам.

Однако, как показывает опыт формирования местных бюджетов² в соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и Бюджетного кодекса Российской Федерации, предусмотренные законодательством Российской Федерации процедуры выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований не всегда позволяют обеспечить эффективное и обоснованное распределение финансовой помощи между местными бюджетами.

На первом этапе реализации реформы местного самоуправления следовало бы предусмотреть более простые и гибкие механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

В частности, предусмотреть механизмы перераспределения источников доходов между местными бюджетами, которые стимулировали бы органы местного самоуправления как муниципальных районов, так и поселений к повышению эффективности налогового администрирования и обеспечивали равномерное поступление доходов в местные бюджеты всех уровней.

Поставленная цель может быть достигнута благодаря следующим мерам:

сокращению предусмотренного Налоговым кодексом Российской Федерации перечня юридических лиц, освобождаемых от уплаты земельного налога;

совершенствованию методики кадастровой оценки земли;

предоставлению органам государственной власти субъектов Российской Федерации права самостоятельно индексировать ставки земельного налога в пределах, установленных федеральным законодательством;

передаче органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления полномочий по проведению кадастровой оценки земли.

Нуждается в дальнейшем совершенствовании и установленный порядок разграничения расходных обязательств между местными бюджетами. Например, в Волгоград-

¹ О проблемах формирования доходной базы бюджетов сельских поселений говорится в предложениях к докладу председателя Волгоградской областной Думы В.В. Лихачева (письмо от 14 июля 2006 года № 18131).

² Ставропольского края и Новосибирской области.

ской области были просчитаны в соответствии с полномочиями, установленными Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, минимальные расходные обязательства местных бюджетов на 2006 год.

Как показал 2006 год, основу расходных обязательств поселений составили расходы на содержание органов местного самоуправления — 42,5%, на культуру (содержание сельских клубов и домов культуры, библиотечное обслуживание) — 42,9%, расходы на ЖКХ (благоустройство территории и капитальный ремонт жилого фонда) — 7,0%, на оказание бюджетных услуг в сфере физкультуры и спорта (прежде всего содержание стадиона в тех поселениях, где он есть) — 5,8%, на обеспечение первичных мер пожарной безопасности — 1,8%.

Основные расходные обязательства муниципальных районов — оказание образовательных услуг — 42,5%. В данные расходные обязательства входит содержание детских садов и школ (за исключением расходов на выплату заработной платы учителям, оплату методической литературы и иных расходов на учебный процесс). На здравоохранение приходится 34,7% от общей суммы расходов, в том числе расходы на содержание районных больниц, поликлиник, фельдшерско-акушерских пунктов. На содержание органов местного самоуправления — 13,1%, на иные полномочия — 9,7%.

Расходные обязательства городских округов включают расходы на образование — 39,0%, здравоохранение и спорт — 24,0%, содержание органов местного самоуправления — 11,3%, на ЖКХ — 8,7%, на национальную экономику (составление ортофотопланов, расходы на дорожное хозяйство и оказание транспортных услуг) — 8,9%, иные — 8,1%.

В результате проведенного анализа расходных обязательств можно сделать вывод, что объем полномочий поселений в сфере оказания бюджетных услуг населению неоправданно занижен. В отдельных поселениях расходы на аппарат управления достигают 60—70% расходов местного бюджета. Ситуация, при которой административные расходы составляют до половины стоимости бюджетных услуг, не может быть признана нормальной.

Сложившаяся система разграничения расходных обязательств нуждается в совершенствовании, но не столько в детализации уже сформулированных полномочий или закреплении за поселениями полномочий, аналогичных тем, что уже закреплены за муниципальными районами или наоборот, а, как уже отмечалось выше, в перераспределении полномочий между бюджетами.

Принцип максимально возможного снижения уровня администрирования должен соблюдаться неуклонно. За органами местного самоуправления муниципального образования должны быть закреплены полномочия по предоставлению бюджетных услуг, потребление которых локализовано в границах муниципального образования. Такой подход обеспечит и повышение качества бюджетных услуг, и повышение эффективности использования бюджетных средств. Необходимо закрепить за органами местного самоуправления поселений полномочия в сфере содержания фельдшерско-акушерских пунктов и детских садов (яслей) и изъять эти полномочия из ведения муниципальных районов. Фельдшерско-акушерские пункты, детские сады — это объекты шаговой доступности.

Принятие данных предложений позволило бы в большей степени вовлечь органы местного самоуправления поселений в развитие территорий, снизить долю административных расходов в стоимости бюджетной услуги.

По отношению к муниципальным районам необходимо закрепить за органами местного самоуправления муниципальных районов полномочия по проведению культурно-массовых мероприятий районного масштаба.

По мнению органов государственной власти Самарской области¹, проблема недостаточности бюджетных средств для решения вопросов местного значения является наиболее серьезной и во многом обусловлена низким уровнем собираемости местных налогов.

Например, в отношении НДФЛ на практике часто складывается ситуация, когда поселение фактически выполняет роль "донора рабочей силы" для крупных городов (городских округов), поэтому в бюджеты этих поселений не поступают доходы от налога на доходы физических лиц, взимаемого с граждан, основное место работы которых расположено на территории другого субъекта Российской Федерации или муниципального образования. Вместе с тем значительную часть основных социально значимых бюджетных услуг (в сферах здравоохранения, образования, социального обеспечения) граждане получают по месту жительства.

Схожая ситуация складывается и с неналоговыми доходами местных бюджетов.

Дополнительным серьезным фактором, влияющим на собираемость налогов, является неудовлетворительное налоговое администрирование. Во-первых, система налогового администрирования стимулирует повышенное внимание налоговых органов к администрированию преимущественно федеральных налогов и не содержит стимулов для администрирования местных налогов. А во-вторых, отсутствие у налоговых органов актуализированной информации о налогоплательщиках и объектах налогообложения зачастую порождает ситуацию, при которой в случаях расхождения информации, представленной органами местного самоуправления, с информацией, представленной органами, осуществляющими ведение государственного земельного кадастра, приоритет отдается последней независимо от того, является она уточненной или нет.

Налоговые и неналоговые доходы не могут обеспечить надлежащее решение вопросов местного значения, им отводится второстепенная роль в формировании доходной части местных бюджетов. Поэтому на настоящем этапе реформирования местного самоуправления принципиально важная роль в формировании доходной части местных бюджетов отводится финансовой помощи из бюджетов других уровней в форме дотаций и субсидий.

Мониторинг состояния местных бюджетов в субъектах Российской Федерации позволяет констатировать, что основная проблема, которую требовалось решить в ходе муниципальной реформы, — обеспечение финансовой автономии местного самоуправления, до сих пор не решена. На уровне региональных бюджетов концентрируется до 70—80 % бюджетных средств, необходимых для решения вопросов местного значения (Дагестан, Кабардино-Балкария, Брянская, Курганская, Тамбовская, Томская, Ульяновская области, Ямало-Ненецкий автономный округ). В Ульяновской области бюджетная обеспеченность собственных полномочий муниципальных образований составила лишь 14%, включая дотации из областного бюджета, в Адыгее — 30%, Самарской области — 40%, Хабаровском крае — 35%, Ставропольском крае — 31,7% в городских округах — 34,8% в сельских поселениях, муниципальных районах и городских поселениях — 53,5%, в Курганской области — 54,5%.

Экспертный опрос, проведенный в Ставропольском крае, показал, что 76,4% опрошенных считают, что в 2006 году не удалось обеспечить муниципальные образования бюджетными средствами, необходимыми для успешного выполнения их собственных полномочий.

¹ Используются материалы и предложения к докладу, представленные губернатором Самарской области С.А. Сычевым (письмо от 25 июля 2006 года № 18908).

Необходимость реального увеличения бюджетной обеспеченности муниципальных образований является основной проблемой, без успешного решения которой реформа местного самоуправления обречена на неудачу. 88% руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации считают, что необходимо внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, направленные на увеличение нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов в местные бюджеты. О необходимости достижения реальной финансовой автономии муниципальных образований говорится практически во всех поступивших в Совет Федерации в 2006 году предложениях регионов, сформулированных по итогам мониторинга муниципальной реформы.

По результатам мониторинга реформы местного самоуправления¹ выявлены наряду с бюджетными и другие проблемы. Среди них проблемы: создания условий для участия населения в осуществлении местного самоуправления; нормативного правового обеспечения перераспределения полномочий между видами муниципальных образований и субъектами Российской Федерации; уточнения общих принципов формирования структуры органов местного самоуправления; обусловленные недостаточным учетом в федеральном законодательстве особенностей осуществления местного самоуправления в субъектах Российской Федерации; подготовки и принятия федерального закона, регулирующего статус выборных лиц местного самоуправления; формирования кадрового состава органов местного самоуправления; организации, финансового обеспечения, разработки и утверждения документов территориального планирования муниципальных образований².

Как показала практика реализации норм главы 5 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, надежды на заинтересованность населения в решении вопросов местного значения не оправдались. В соответствии со статьей 56 данного Федерального закона вопросы о введении и использовании разовых платежей граждан должны решаться на местном референдуме (сходе граждан). Вместе с тем реализация положений о проведении местного референдума на практике сопряжена со значительными трудностями. В некоторых случаях расходы на подготовку и проведение местного референдума могут быть сопоставимы с объемом собранных разовых платежей граждан либо превысить их объем. Местный референдум вообще может не состояться. Применение не допускающего исключений механизма принятия решения о самообложении граждан только на местном референдуме не всегда является целесообразным и экономически оправданным.

Кроме того, между нормами Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации имеется противоречие. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ предусматривает исключительно целевой характер расходования средств самообложения. В то же время в статье 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрен принцип общего (совокупного) покрытия расходов, согласно которому все расходы бюджета должны

¹ Использованы материалы и предложения к докладу, представленные губернатором Самарской области С.А. Сычевым (письмо от 25 июля 2006 года № 18908).

² Ставропольский центр мониторинга права выявил в качестве актуальных вопросов: совершенствование процедуры разграничения и передачи имущества между органами местного самоуправления муниципальных районов и поселений; устранение противоречий в разграничении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления муниципальных образований двух типов в сфере землепользования и градостроительства; изменение порядка преобразования и ликвидации муниципальных образований; восстановление территориальных органов Федеральной налоговой службы в каждом административном районе субъектов Российской Федерации; передача налогового администрирования по региональным и местным налогам соответственно органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления; создание единой государственной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных кадров на бюджетной основе.

покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Доходы бюджета и поступления из источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, за исключением доходов целевых бюджетных фондов, средств целевых иностранных кредитов, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации. Представляется необходимым приведение Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в соответствие с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ содержит требование о необходимости вынесения на публичные слушания проекта устава муниципального образования, а также проекта муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав¹. Исходя из смысла указанных положений, любые предполагаемые изменения и дополнения в устав муниципального образования должны в обязательном порядке обсуждаться на публичных слушаниях. Между тем в тех случаях, когда внесение изменений и дополнений в устав муниципального образования продиктовано исключительно необходимостью приведения его в соответствие с законодательством, требования о проведении публичных слушаний по данному проекту будут препятствовать оперативному приведению уставов муниципальных образований в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации. В подавляющем большинстве муниципальных образований отмечается низкий уровень явки населения на публичные слушания, а также отсутствие заинтересованности населения в самостоятельном осуществлении местного самоуправления.

Самарской Губернской Думой внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона, предусматривающий основания для исключения из общего правила проведения публичных слушаний. Позиция Самарской Губернской Думы подкреплена мнениями органов местного самоуправления Самарской области.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ предусмотрена возможность заключения органами местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, с органами местного самоуправления данного муниципального района соглашения о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района. В Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ прямо предусматривается, что соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

В законодательстве Российской Федерации отсутствует ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение данных соглашений. Указанные соглашения носят публично-правовой характер, поэтому все особенности реализации таких соглашений должны устанавливаться законом и самим соглашением. Представляется целесообразным дополнить Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ

¹ Следует отметить, что в январе — феврале 2006 года во все муниципальные образования поступили акты прокурорского реагирования, в которых указывалось на противоречие уставов муниципальных образований изменениям, внесенным Федеральным законом от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ в статьи 14—16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Между тем такая ситуация возникла, в частности, потому, что для проведения публичных слушаний по проекту решения представительного органа муниципального образования о внесении изменений в устав требуется не менее 1—1,5 месяца.

нормами об ответственности за нарушение условий реализации указанных соглашений независимо от наличия или отсутствия таких условий в самом соглашении.

Проведенное анкетирование¹ руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти 50 субъектов Российской Федерации² (в 28 из них реформа начата в полном объеме, в 22 использованы возможности переходного периода) и экспертный опрос 1109 представителей органов государственной власти и местного самоуправления Ставропольского края позволяют сделать некоторые выводы о ходе муниципальной реформы.

О необходимости проведения муниципальной реформы высказались 96% опрошенных руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и 79% представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления Ставропольского края.

80% руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации считают, что отсутствие четкого разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также отсутствие у муниципальных образований собственных средств для решения местных вопросов послужили основными причинами реформирования местного самоуправления в Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ субъекты Российской Федерации не вправе уточнять разграничение и осуществлять перераспределение полномочий как между муниципальными районами, сельскими и городскими поселениями, так и между органами государственной власти и органами местного самоуправления. 60% руководителей законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации считают, что им следует предоставить право перераспределять полномочия между муниципальными районами и поселениями; 78% руководителей уверены, что им необходима компетенция по перераспределению полномочий между государственными и муниципальными органами с закреплением за муниципалитетами необходимых доходных источников; 56% из них считают, что полностью разграничить полномочия между органами государственной власти и органами местного самоуправления невозможно. Всегда останутся общие вопросы, которые необходимо решать вместе и сообща.

Среди руководителей органов местного самоуправления за сохранение совместных расходных обязательств высказалось большинство. Поддержали идею предоставления поселениям права участвовать в финансировании районных полномочий:

- по организации школьного и дошкольного образования — 74,2% опрошенных;
- по организации медицинской помощи — 73,2% опрошенных;
- по организации утилизации и переработки отходов — 65,3% опрошенных;
- по организации транспортного обслуживания населения между поселениями — 64,9% опрошенных;
- по организации проведения спортивных мероприятий — 73,6% опрошенных.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения не может быть расширен субъектом Федерации. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут воспользоваться только единственной возможностью изменения компетенции в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Многие

¹ Комиссией Совета законодателей по мониторингу законодательства и правоприменительной практики совместно со Ставропольским центром мониторинга права при Государственной Думе Ставропольского края в рамках мероприятий по мониторингу муниципальной реформы.

² Материалы представлены председателем Государственной Думы Ставропольского края Ю.А. Гонтарем (письмо от 13 декабря 2006 года №1-1/1802).

полномочия, в первую очередь связанные с оказанием государственных услуг населению (социальная поддержка отдельных категорий граждан, регистрация актов гражданского состояния, организация деятельности комиссий по делам несовершеннолетних), сложно и неудобно для населения осуществлять в административном центре.

В зависимости от региональных особенностей (большая территория, удаленность населенных пунктов от административных центров муниципальных образований и краевых или областных центров, отсутствие налаженных путей сообщения между ними) выполнение некоторых государственных полномочий из краевого или областного центра становится нереальным, а создание соответствующих структурных подразделений региональной власти — экономически необоснованным.

В то же время за органами местного самоуправления закреплено значительное количество собственных полномочий, которые они обязаны выполнять и за успешную реализацию которых несут ответственность перед населением и государством. Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями происходит без согласования с муниципальными образованиями и без учета их подготовленности к их выполнению.

85,4% участников экспертного опроса считают необходимым обязательное согласование с муниципальными образованиями региональных законопроектов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

48,1% участников уверены в необходимости заключения договоров между органами государственной власти и органами местного самоуправления о порядке реализации переданных государственных полномочий.

Представляется целесообразным предоставить субъектам Российской Федерации право закреплять за муниципальными образованиями некоторые делегированные полномочия как их собственные полномочия, путем расширения перечня вопросов местного значения и закрепления за местными бюджетами необходимых доходных источников.

Это будет способствовать укреплению бюджетной обеспеченности муниципалитетов и повышению эффективности выполнения ими указанных полномочий.

Спорным также является вопрос о создании контрольного органа муниципального образования. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Обязательным является наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации. Обязательность создания контрольного органа Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ не предусмотрена. Вместе с тем положения Бюджетного кодекса Российской Федерации дают основания полагать, что контрольный орган должен быть создан в каждом муниципальном образовании.

Федеральным законом от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" была установлена широкая компетенция регионов в правовом регулировании местного самоуправления. Такая децентрализация регулирующих полномочий, как считают многие ученые и политики, себя не оправдала. Субъекты Российской Федерации оказались не заинтере-

сованными в создании условий для эффективной деятельности муниципальных образований вследствие объективно существующей конкуренции в разграничении полномочий, финансовых и материальных ресурсов. Регулирующие налоги нередко использовались субъективно, а порой и в политических целях. Прежний подход был экономически и политически несостоятелен. При временных нормативах, меняющихся ежегодно при принятии регионального бюджета, чем больше муниципальное образование зарабатывало, тем больше у него изымали в бюджет субъекта Российской Федерации.

80% руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и 50,6% представителей государственной и муниципальной власти Ставропольского края считают, что федеральными законами должны устанавливаться лишь основы организации местного самоуправления, в соответствии с которыми субъекты Российской Федерации должны осуществлять собственное правовое регулирование с учетом региональной специфики.

На основании анализа проблем муниципальной реформы, выявленных в ходе мониторинга законодательства и практики осуществления реформы в субъектах Российской Федерации, можно сформулировать следующие выводы. При всей позитивной направленности муниципальной реформы имеются серьезные упущения и недостатки в ее законодательном обеспечении. Муниципальные образования фактически оказались включены в единую вертикаль исполнительной власти. Причем сходные правоотношения складываются между муниципальными районами, городскими и сельскими поселениями. Финансовая автономия и конституционная самостоятельность муниципальных образований не обеспечены, местное самоуправление все больше превращается в отрасль управления государственными делами на местах.

В сложившейся ситуации назрела насущная необходимость изменения самой направленности муниципальной реформы. По итогам проведенного всероссийского мониторинга первоначального этапа проведения муниципальной реформы Комиссия Совета законодателей по мониторингу законодательства и правоприменительной практики приступит к разработке комплексных предложений по развитию реформы местного самоуправления.

§ 3. Законодательное обеспечение развития малого и среднего бизнеса

Сложившаяся в последние годы ситуация в сфере развития малого и среднего бизнеса требует значительной активизации государственной политики в области поддержки и стимулирования предпринимательской деятельности в субъектах Российской Федерации¹.

В Российской Федерации законодательной основой для развития всей системы поддержки малого предпринимательства является Федеральный закон от 14 июня 1995 года № 88-ФЗ "О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации". Многие его положения устарели и противоречат действующему гражданскому, налоговому и бюджетному законодательству, что является бесспорным основанием для разработки и принятия нового нормативного акта².

Реализуемая Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации ведомственная программа, развивающая положения федеральной про-

¹ Анализ законодательства и механизма реализации законодательства о малом и среднем бизнесе содержится в письмах губернатора Вологодской области В.Е. Позгалева (письмо от 27 июня 2006 года № 16379); губернатора Тульской области В.Д. Дудки (письмо от 12 июля 2006 года № 17855).

² Использованы материалы и предложения Государственного Совета Республики Татарстан, письмо председателя Государственного Совета Ф.Х. Мухаметшина от 5 июля 2006 года № 17064.

граммы государственной поддержки малого предпринимательства в Российской Федерации на 2000—2001 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2000 года № 121, стимулирует лишь региональную поддержку малого предпринимательства, не предусматривает заинтересованности в этом федеральных органов исполнительной власти, курирующих ведущие отрасли экономики.

Малоэффективной в этой сфере оказалась и Концепция государственной политики поддержки и развития малого предпринимательства в Российской Федерации, рассмотренная 19 декабря 2001 года на заседании Государственного совета Российской Федерации.

Для стимулирования развития малого бизнеса необходимо предпринимать энергичные усилия. Представляется целесообразным создать правительственную комиссию по вопросам развития малого предпринимательства в Российской Федерации, включив в нее представителей общероссийских бизнес-объединений. Работа комиссии в таком формате позволила бы сформировать сводную полноценную программу поддержки малого предпринимательства, наладить эффективный контроль за ее исполнением.

В настоящее время содержание и условия развития малого предпринимательства отнесены к вопросам местного значения. Вступлением в силу Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, обязывающего муниципалитеты освободиться от муниципального нежилого фонда до 2009 года, созданы серьезные барьеры для расширения малого бизнеса, поскольку в среднем по Российской Федерации 15 % малых предприятий, действующих менее 3 лет, и до 32 % малых предприятий, действующих свыше 3 лет, владеют собственным помещением, остальным отсутствие свободных средств не позволяет рассчитывать на выкуп арендуемого ими имущества на аукционах.

В период до 2009 года должна быть проведена масштабная приватизация непрофильного имущества, находящегося в собственности муниципалитетов без предоставления льгот субъектам малого предпринимательства. Согласно Федеральному закону от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества" (далее — Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ) органы местного самоуправления не вправе предоставлять субъектам малого предпринимательства какие-либо преимущества при продаже арендуемых ими государственных или муниципальных площадей на открытых конкурсах или аукционах.

Большинство малых предприятий, являющихся в течение многих лет добросовестными арендаторами государственного или муниципального имущества и не располагающих необходимыми финансовыми ресурсами для конкуренции на открытых торгах с финансово-промышленными группами и крупными организациями, фактически не в состоянии сохранить за собой арендуемые ими площади, на которых располагаются их производственные подразделения. Если не предпринять адекватных мер по законодательной поддержке малых предпринимателей при приватизации и не обеспечить им преференции по выкупу арендованного имущества, то на местах произойдет существенное сокращение количества малых предприятий, следствием чего будет рост безработицы в связи с увольнением работников этих предприятий и уменьшение доходной части и без того достаточно скудных местных бюджетов по причине сокращения получаемых от малого бизнеса налоговых платежей.

Крайне важно сохранить часть муниципальной собственности для целевого развития малого предпринимательства с соответствующими ограничениями по переуплотнению, категориям и пр. Вариант решения вопроса — предоставление субъектам малого предпринимательства (добросовестным арендаторам) возможности привати-

зации арендуемых помещений вне аукциона. Для ограничения злоупотреблений можно предусмотреть трех- или даже пятилетний мораторий на перепрофилирование и перепродажу приватизированных таким образом объектов.

В целях предоставления субъектам малого предпринимательства преимущественного права приватизации арендованного ими государственного и муниципального имущества следует внести поправки в Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ (либо принять проект федерального закона № 193202-4 "Об особенностях участия субъектов малого предпринимательства в приватизации арендованного государственного и муниципального имущества", внесенный в Государственную Думу), предусматривающие оказание адресной государственной поддержки субъектам малого предпринимательства посредством установления для них временной (до 1 января 2009 года) преференции на участие в приватизации, заключающейся во введении на указанный срок специального внеконкурсного способа приватизации — выкупа арендованного указанными субъектами в течение не менее чем трех лет государственного или муниципального имущества по рыночной цене с возможностью оплаты приобретаемого имущества в рассрочку на срок до трех лет.

Реализация комплексных мер поддержки малого и среднего бизнеса возможна путем предоставления органам государственной власти и местного самоуправления полномочий по созданию целевых имущественных фондов, средства которых будут предназначены именно для создания рынка доступной аренды недвижимости субъектами малого предпринимательства.

Основные преимущества данного предложения: формирование имущественных комплексов для целей малого бизнеса на постоянной основе; стимулирование развития необходимых для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований видов предпринимательской деятельности (бытовые услуги, социально ориентированные предприятия и пр.); обеспечение доступности имущества для малого бизнеса за счет пониженной арендной платы.

Совершенствование федеральной нормативной правовой базы, обеспечивающей развитие малого бизнеса, возможно в направлениях: оптимизации систем лицензирования, регистрации и сертификации субъектов малого предпринимательства; упорядочения и упрощения процедур проверок; предоставления субъектам малого предпринимательства преимуществ при приватизации государственного и муниципального имущества; улучшения финансово-кредитного администрирования региональных и муниципальных программ поддержки малого предпринимательства, включая создание системы кредитных гарантий, страхования и микрокредитования субъектов малого предпринимательства; совершенствования нормативно-правового обеспечения инновационной деятельности малых предприятий, механизмов ее стимулирования.

К окончанию 2006 года¹ в 63 субъектах Российской Федерации приняты и действуют законодательные акты регионального уровня по вопросам государственной поддержки малого предпринимательства.

Законодательство субъектов Российской Федерации по вопросам поддержки малого предпринимательства сформировано на основе Федерального закона от 14 июня 1995 года № 88-ФЗ и, как следствие, тиражирует недостатки, пробелы и противоречия федерального законодательства.

Малый бизнес является рыночным институтом, обеспечивающим решение экономических и социальных задач, в том числе формирование конкурентной среды, насыщение рынка товарами и услугами, обеспечение занятости, увеличение налоговых

¹ Используются материалы к докладу, представленные Торгово-промышленной палатой Российской Федерации.

поступлений в бюджеты всех уровней, в первую очередь в местные и региональные бюджеты.

Развитие малого предпринимательства в Российской Федерации определено в качестве одной из приоритетных задач деятельности Правительства Российской Федерации в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы) и Плана действий Правительства Российской Федерации по ее реализации в 2006 году, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 38-р.

Центральным звеном государственного регулирования и важной гарантией устойчивости государственной политики развития малого бизнеса должно стать принятие нового федерального закона "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации".

Предложения о принятии нового федерального закона были подготовлены Минэкономразвития России, Торгово-промышленной палатой Российской Федерации, Общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства "ОПОРА РОССИИ" и поддерживаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В марте 2006 года соответствующее поручение Правительству Российской Федерации о подготовке закона было дано Президентом Российской Федерации (поручение от 7 марта 2006 года № ПР-368).

Принятие закона будет способствовать активизации деловой активности предпринимателей и граждан, что должно привести к росту количества малых и средних предприятий и численности занятых на них работников, к наращиванию экономического потенциала малых и средних предприятий, расширению их налогооблагаемой базы, а главное — к увеличению их вклада в ВВП страны.

Концепция указанного законопроекта была согласована Минэкономразвития России с предпринимательским сообществом, органами государственной власти субъектов Российской Федерации. По общему мнению, новый федеральный закон должен содержать: основные принципы государственной политики по развитию малого и среднего предпринимательства; критерии микропредпринимательства, малого и среднего предпринимательства; понятие организаций инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства (фонды поддержки малого предпринимательства, агентства по развитию предпринимательства, специализированные лизинговые компании, деловые и сервисные центры, технопарки, бизнес-инкубаторы, палаты и центры ремесел, иные организации), основной целью деятельности которых является развитие малого и среднего предпринимательства; виды и формы государственной поддержки малого и среднего предпринимательства; полномочия федеральных, региональных органов власти, органов местного самоуправления по вопросам развития предпринимательства. Субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям должна быть предоставлена возможность применять дополнительные виды и формы поддержки малого и среднего предпринимательства за счет средств регионального и местного бюджетов, устанавливать дополнительные условия, дающие субъектам малого и среднего предпринимательства или их отдельным категориям (микропредприятиям, субъектам ремесленничества и пр.) право на приоритетную поддержку за счет региональных, муниципальных средств и ресурсов, а также формы участия представителей субъектов малого и среднего бизнеса, представителей предпринимательского сообщества в выработке государственной политики по развитию малого и среднего предпринимательства.

Кроме того, для обеспечения эффективного развития малого и среднего предпринимательства необходимо совершенствование законодательства по направлениям,

связанным с налогообложением, упрощением форм ведения бухгалтерской отчетности, приобретением и использованием контрольно-кассовой техники, проведением контрольно-надзорных мероприятий (проверок), приватизацией государственного и муниципального имущества, доступом к финансовым ресурсам, специальным регулированием отдельных видов деятельности.

Например, среди причин, по которым предприниматели, которые могли бы пользоваться, но не пользуются упрощенной системой налогообложения, 30 % из них называют применение общего режима налогообложения партнерами по бизнесу. Основная проблема заключается в освобождении от уплаты налога на добавленную стоимость предприятий, применяющих упрощенный режим, что в этом случае не всегда оправданно с точки зрения бизнес-интересов предпринимателей. Как правило, контрагенты, применяющие общую систему налогообложения, заинтересованы в приобретении товаров (работ, услуг), в стоимость которых включается налог на добавленную стоимость, что позволяет уже предприятию — покупателю продукции малого предприятия вести стандартный бухгалтерский и налоговый учет. Проблема является актуальной и при закупках сельскохозяйственной продукции, если сельскохозяйственная продукция закупается у плательщиков единого сельскохозяйственного налога.

Повышению заинтересованности малых предприятий в применении упрощенной системы во многом будет способствовать увеличение порога, разрешающего применение упрощенной системы.

Дополнительной мерой государственной поддержки развития малого предпринимательства может служить освобождение субъектов малого предпринимательства в течение первых двух лет осуществления своей деятельности от уплаты налога на прибыль. Данные льготы предусматривались ранее пунктом 4 статьи 6 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2116-1 "О налоге на прибыль предприятий и организаций".

Развитию малого предпринимательства во многом будет способствовать снижение налоговой нагрузки на субъекты малого предпринимательства в течение первых двух лет деятельности за счет исключения из налогооблагаемой базы малых предприятий части прибыли, направляемой на развитие производства, инновационные разработки, внедрение новых технологий и оборудования, проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

Упрощение отчетности субъектов малого предпринимательства является одним из перспективных направлений повышения привлекательности предпринимательской деятельности. В настоящее время плательщики единого налога на вмененный доход обязаны вести бухгалтерский учет аналогично налогоплательщикам, применяющим общий налоговый режим, что ставит их в неравные условия с налогоплательщиками, применяющими упрощенную систему налогообложения. Представляется целесообразным предусмотреть для плательщиков единого налога на вмененный доход возможности ведения книги учета доходов и расходов по аналогии с плательщиками, применяющими упрощенную систему налогообложения.

Развитие малого и среднего бизнеса невозможно без устранения административных барьеров, которые наиболее ощутимы при осуществлении в отношении субъектов малого предпринимательства контрольно-надзорных мероприятий (проверок). С целью совершенствования системы государственного контроля (надзора) в Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" следует внести изменения, направленные на устранение неэффективного госу-

дарственного вмешательства в экономику, а также обеспечивающие передачу избыточных государственных функций организациям саморегулирования.

Кроме того, существует практическая потребность в разграничении понятий "надзор" и "контроль". Представляется, что надзор необходимо рассматривать как функцию исключительно уполномоченных государственных органов, а контроль — как функцию, которая может осуществляться иными органами или аккредитованными в установленном порядке субъектами рынка. Подобное разграничение исключит прямое или косвенное финансирование органов государственного контроля за счет отчислений от сумм, взысканных с предпринимателей в результате проверок, позволит частным компаниям создать конкурентный рынок услуг. Это потребует реструктуризации системы организаций, осуществляющих испытания, сертификацию, иной контроль, а также развития рынка независимой экспертизы с использованием действующей инфраструктуры организаций, участвующих в государственном надзоре.

Представляется целесообразным восстановить полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере организации и проведения надзорных мероприятий, утраченные в связи с вступлением в силу Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, который фактически лишил субъекты Российской Федерации возможности координировать действия по осуществлению мероприятий по государственному контролю (надзору) и проводить мероприятия, направленные на защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) на своей территории.

Следует также пересмотреть сферы регулирования Федерального закона от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)", из-под действия которого выведен значительный перечень видов контроля (надзора). Например, некоторые виды контроля (надзора), исключенные из сферы действия закона, не имеют специфики, которая могла бы обуславливать другие правила проведения мероприятий по контролю (надзору), нежели установленные в законе. Это относится, в частности, к метрологическому контролю (надзору).

При этом, по данным предпринимательского сообщества, две трети от общего числа проверок приходится на долю тех органов, деятельность которых не подпадает под действие Федерального закона от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ (например, органов внутренних дел и налоговых органов). Необходимо рассмотреть вопрос о включении в указанный федеральный закон положений, увязывающих вопросы допустимости, периодичности и форм контроля (надзора) с потенциальной опасностью объекта контроля.

Указанные меры способны сократить излишнее и необоснованное вмешательство органов государственной власти в законную предпринимательскую деятельность и обеспечить более высокий уровень защиты проверяемых компаний.

Немаловажной является работа по совершенствованию вопросов ответственности проверяющих органов и лиц, в частности органов внутренних дел, к которым субъекты малого предпринимательства предъявляют наибольшее число обоснованных претензий.

Одним из основных факторов роста числа малых предприятий является обеспечение для них доступа к финансовым ресурсам.

Необходимо приступить к работе по совершенствованию законодательства, связанного с деятельностью небанковских депозитно-кредитных организаций (НДКО). Значительная часть кредитов этих организаций предоставляется малому бизнесу.

Часть финансовых нужд малых предпринимателей покрывают микрофинансовые организации. По данным Российского микрофинансового центра, в 2005 году рынок микрофинансирования составил около 30 млрд. рублей. Спрос на услуги микрофинансовых организаций оценивается в 240 млрд. рублей. Речь идет о микрокредитах от 3 тыс. рублей до 300 тыс. рублей. В Российской Федерации средний размер кредита — 40 тыс. рублей.

Развитие сектора микрофинансовых услуг сдерживается несовершенством нормативной правовой базы и отсутствием законодательных основ микрокредитования.

К числу предложений, направленных на решение проблем, связанных с деятельностью небанковских кредитных организаций и стимулированием кредитования ими малого бизнеса, можно отнести:

- предоставление им права на работу с наличными денежными средствами;
- расширение круга лиц, одобряемых Центральным банком Российской Федерации в качестве руководителей и главных бухгалтеров НДКО таким образом, чтобы, кроме банковского стажа, засчитывался также общий финансовый стаж;
- снижение объема обязательной отчетности пропорционально фактически осуществляемым НДКО операциям по сравнению с банковскими операциями.

Созданию и развитию микрофинансовых организаций будет во многом способствовать принятие федерального закона "О микрофинансовых организациях", направленного на создание правовых основ деятельности микрофинансовых организаций, определение особенностей указанной деятельности, создание механизмов страхования рисков микрофинансовых организаций, обеспечение доступа в бюро кредитных историй. Подготовку указанного проекта закона в настоящее время осуществляет Правительство Российской Федерации.

Принимая во внимание, что значительное число венчурных и инновационных предприятий является субъектами малого и среднего предпринимательства, необходимо особо подчеркнуть актуальность формирования и развития нормативной правовой базы в сфере венчурного инвестирования и инновационного предпринимательства. На необходимость формирования благоприятных условий для развития инновационной деятельности обратил внимание Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию на 2006 год.

Одним из важнейших направлений поддержки предпринимательства является работа по возрождению ремесленничества как неотъемлемой части малого и среднего предпринимательства. Как свидетельствует опыт многих стран мира, ремесленничество является необходимым сектором любой национальной хозяйственной системы. Кроме того, наряду с экономическими задачами ремесленничество выполняет и многие социальные функции.

В субъектах Российской Федерации ведется работа по созданию благоприятного для развития предпринимательства климата. Так, например, в Краснодарском крае¹ создана эффективная законодательная база по поддержке малого и среднего предпринимательства и созданию наиболее благоприятных условий для его развития.

Постановлением Законодательного Собрания Краснодарского края от 14 декабря 2005 года № 1891-П утверждена краевая целевая программа государственной поддержки малого предпринимательства в Краснодарском крае на 2006—2008 годы, определившая приоритетные направления государственной поддержки малого предпринимательства.

¹ Администрация Краснодарского края обобщила краевой опыт развития и поддержки малого и среднего предпринимательства в 2005—2006 годах (письмо губернатора Краснодарского края А.Н. Ткачева от 30 июня 2006 года № 16686).

В развитие программы приняты постановления главы администрации Краснодарского края, которые определяют первоочередные направления и правовую основу организации системы поддержки малого бизнеса в крае.

В крае создана действенная инфраструктура поддержки малого бизнеса, включающая в себя:

- краевой (при главе администрации Краснодарского края) и 45 муниципальных (при главах муниципальных образований) советов по предпринимательству;
- региональную и 39 территориальных программ развития малого бизнеса;
- 38 территориальных центров содействия развитию малого предпринимательства;
- инновационные технопарки;
- краевой Центр бизнес-образования при Кубанском государственном университете;
- сеть инфраструктурных объектов поддержки субъектов малого предпринимательства на самой ранней стадии их деятельности (бизнес-инкубаторы);
- коммуникативные центры (телефоны "горячей линии"), действующие во всех муниципальных образованиях края.

Во всех 48 муниципальных образованиях края были проведены конференции по проблемам малого предпринимательства, ведется реестр свободных помещений, пригодных для эксплуатации субъектами малого предпринимательства.

Краевая служба "одного окна" оказывает содействие по сопровождению инвестиционных проектов: получает согласования при оформлении прав на земельные участки, получении разрешения на строительство, лицензировании видов деятельности, а также на других этапах предпринимательской деятельности.

Создана краевая программа статистического наблюдения за деятельностью субъектов малого предпринимательства, позволяющая осуществлять мониторинг развития малого бизнеса в городах и районах края, анализировать эффективность проводимых мероприятий по развитию предпринимательства и координировать финансово-экономические показатели в муниципальных образованиях. За 2006 год через службу "одного окна" прошли 4,5 тысячи проектов по малому бизнесу, по которым было принято 2 тысячи постановлений.

Проводится субсидирование процентных ставок по кредитам, полученным в кредитных организациях субъектами малого предпринимательства; предоставляются государственные гарантии для получения кредитов субъектами малого предпринимательства в уполномоченном банке Краснодарского края; обеспечивается доступ субъектов малого предпринимательства к услугам лизинговых компаний путем предоставления целевых займов, осуществляется финансирование проектов малых предприятий (в том числе с новыми технологиями) и микрофинансирование.

Вместе с тем существующие административные барьеры, недостаточное финансовое обеспечение малого бизнеса, проблемы налогообложения, сложность процедуры предоставления в аренду земли и недвижимости и другие проблемы тормозят развитие малого предпринимательства в крае. Продолжают действовать факторы, сдерживающие доступ малых предприятий к банковским кредитным ресурсам.

Одной из важнейших мер по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства является создание правовых условий для регулирования потребительского рынка Российской Федерации. Потребительский рынок в Российской Федерации развивается быстрыми темпами и последние 5 лет ежегодно дает 9—11% прироста. Активное развитие отрасли обеспечивает занятость 11 миллионов человек, или более 14% всего трудоспособного населения страны. Основу этого роста составляют предприятия торговли, общественного питания и бытового обслуживания, которые занимают первые места в списке наиболее прибыльных подотраслей российской эконо-

мики (70—72% прибыльных предприятий), конкурируя лишь с предприятиями трубопроводного транспорта (81%), газовой промышленности (75%) и связи. При этом важно, что уровень износа основных фондов этих предприятий не превышает 30%. Высок уровень нового строительства (70—75%) торговых площадей. Потребительский сектор вносит серьезный вклад в ежегодный рост ВВП. Однако, несмотря на предложения и коллективные инициативы представителей региональных властей и бизнеса, в России отсутствует единый документ прямого действия, определяющий формы и методы государственного регулирования потребительского рынка.

По-прежнему остается нерешенной проблема непрозрачности отрасли и реальной оценки общих параметров потребительского рынка. Данные Росстата на 100—150 млрд. долларов расходятся с данными независимых экспертов. В настоящее время формулируется общая позиция относительно необходимости принятия федерального закона, регламентирующего сферы розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения в Российской Федерации. Принятие подобного закона позволит реализовать системный подход к регулированию потребительского рынка в условиях административной реформы; восполнить пробелы правового регулирования сфер розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания; четко разграничить полномочия властей разных уровней и определить основания и пределы их вмешательства в действия хозяйствующих субъектов; создать условия для формирования единого экономического и правового пространства Российской Федерации с учетом местных условий и региональных особенностей экономического развития.

§ 4. Вопросы реализации государственной национальной политики

Гармонизация межнациональных отношений является одной из основных составляющих дальнейшего поступательного развития Российской Федерации. Национальная политика Российского государства на протяжении всей истории страны была важнейшей составляющей государственной политики¹.

В современных условиях проведение государственной национальной политики приобретает особое значение. Это нашло отражение в Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1996 года № 909, а также в ряде федеральных законов.

Так, Федеральный закон от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ "О национально-культурной автономии" (далее — Федеральный закон от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ) создал правовые условия для взаимодействия государства и общества в целях защиты национальных интересов граждан Российской Федерации в процессе выбора путей и форм национально-культурного развития.

Институт национально-культурных автономий — новый для Российской Федерации институт гражданского общества. Институт состоялся, граждане активно воспользовались предоставленными им законом правами, что подтверждено почти пятилетней практикой деятельности национально-культурных автономий. В настоящее время в органах юстиции созданы и зарегистрированы 12 федеральных, более 100 региональных и около 200 местных национально-культурных автономий.

¹ При подготовке настоящего параграфа использованы материалы, представленные государственными органами власти Республики Татарстан, Республики Башкортостан, Республики Коми, Республики Тыва, Республики Бурятия, Республики Алтай, Республики Дагестан, Карачаево-Черкесской Республики и Астраханской области.

Однако, как показала практика реализации Федерального закона от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ, толкование и, как следствие, применение его отдельных положений вызывает значительные трудности. В частности, таковым является содержащееся в законе определение признака этнической общности как основания для создания автономии. Противоречия вокруг вопроса о возможности создания на территории субъекта Российской Федерации нескольких автономий дошли до Конституционного Суда Российской Федерации, который в постановлении от 3 марта 2004 года № 5-П "По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии" в связи с жалобой граждан А.Х. Дитца и О.А. Шумахер" признал не противоречащей Конституции Российской Федерации часть третья статьи 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии", определяющую, что в пределах субъекта Российской Федерации местными национально-культурными автономиями может быть образовано не более одной подлежащей государственной регистрации региональной национально-культурной автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории.

Нуждается в корректировке и механизм регистрации национально-культурных автономий, особенно на местном и региональном уровнях. Требование о вхождении в национально-культурную автономию двух и более организаций данной этнической общины является во многом искусственным.

Государством последовательно проводится курс на улучшение положения всех наций и народностей России, в том числе и коренных малочисленных народов.

Закон Российской Федерации от 25 октября 1991 года № 1807-1 "О языках народов Российской Федерации", Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 "Об образовании", Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 года № 3612-1 "Основы законодательства Российской Федерации о культуре" регулируют вопросы культурного развития всех наций и народностей России, в том числе и коренных малочисленных народов. В 1999 году был принят Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации", в 2000 году — Федеральный закон от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока".

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп может быть установлен особый режим использования указанных в законе категорий земель. Земельный кодекс предусмотрел возможность проведения референдума при предоставлении земельных участков в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп для целей, не связанных с их хозяйственной деятельностью, под объекты, затрагивающие интересы указанных народов. Кроме того, малочисленным народам и этническим группам была предоставлена возможность использовать земли природоохранного, заповедного и лесного фонда для выпаса оленей, охотничьего промысла, традиционного экстенсивного земледелия.

Специальные нормы содержатся в Лесном кодексе Российской Федерации, в соответствии с которым представители коренных малочисленных народов освобождаются от платежей за пользование лесным фондом для собственных нужд.

Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 "О недрах" предусматривает, что часть поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации

платежей за пользование недрами, расположенными в районах проживания малочисленных народов и этнических групп, направляется на социально-экономическое развитие этих народов и групп.

Федеральным законом от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ "О животном мире" защищаются права и интересы коренных малочисленных народов в области природопользования.

В Законе Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-I "О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях" значительно расширены социальные льготы для коренных малочисленных народов.

Федеральный закон от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации" предоставил преимущественное право использования живых ресурсов континентального шельфа представителям коренных малочисленных народов и этнических общностей Севера и Дальнего Востока, образ жизни и экономика которых традиционно основывается на ведении промысла живых ресурсов.

Права отдельных лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, во многом совпадают по своему содержанию с коллективными правами коренных малочисленных народов. Вместе с тем имеются и отдельные права, которые могут быть реализованы только индивидуально.

Право лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, создавать на добровольной основе общины малочисленных народов и иные объединения малочисленных народов в соответствии со своими национальными, историческими и культурными традициями в целях социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов получило реальные гарантии с принятием Федерального закона от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", в котором закреплены особенности организации и деятельности общин малочисленных народов. Указанным законом предусмотрена возможность квотирования представительства малочисленных народов в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации и представительных органах местного самоуправления.

В то же время правовая база национальных отношений, сформированная в начале 90-х годов прошлого века, не в полной мере отвечает потребностям сегодняшнего дня.

Многое в межэтнической сфере за десять лет изменилось; ряд проблем утратил свою актуальность, а новые требуют незамедлительной реакции со стороны государства.

Это обстоятельство стало одной из основных причин создания в 2006 году по инициативе Совета Федерации Объединенной комиссии по национальной политике и взаимоотношениям государства и религиозных объединений.

В качестве базового направления работы комиссии было выделено создание общероссийской системы мониторинга этнополитической ситуации в стране, а также анализ законодательства в указанной сфере и подготовка предложений по его совершенствованию. Важной задачей Объединенной комиссии является участие в разработке новой Концепции государственной национальной политики и представление ее главе государства, так как ныне действующая редакция концепции, разработанная в 1996 году, устарела.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На сегодняшний день нормативная база субъектов Российской Федерации, по данным федерального регистра, составляет более 235 тысяч нормативных правовых актов. Региональное законодательство неоднородно. При этом наиболее существенными проблемами в законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации остаются: отсутствие системности принятых законодательных актов, внесение изменений в совокупность разрозненных законодательных актов в одном законе или пакете законов, узость тематики отдельных законодательных актов, их принятие по сравнительно мелким, частным вопросам, недостаточное внимание к подготовке кодифицированных актов и т. д.

В правовые акты, регламентирующие условия реализации законодательной инициативы субъектов Российской Федерации, необходимо внести такие изменения по процедурам внесения законопроекта и срокам их рассмотрения, которые позволили бы создать благоприятные условия для реализации подобной законодательной инициативы. На сегодняшний день остается не затронутой проблема информирования законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации о судьбе и результатах рассмотрения обращений субъектов Российской Федерации в тот или иной федеральный орган государственной власти.

Во многих субъектах Федерации контроль за исполнением законодательных и иных актов поставлен на плановую основу, рассмотрение контрольных вопросов предусматривается в ежегодных планах работы законодательных органов власти, их постоянных комиссий. Наблюдается тенденция как увеличения количества рассмотренных контрольных вопросов, так и повышения качества этого процесса. При этом планомерный, многосторонний депутатский контроль за исполнением законов субъектов Федерации, других нормативных правовых актов органов государственной власти зарекомендовал себя в качестве одной из наиболее эффективных форм реализации стратегии социально-экономического развития регионов, осуществления намеченных реформ. Проведению эффективного мониторинга законодательства в регионах, учету мнения широкой общественности при разработке наиболее значимых для общественно-политической жизни законопроектов могло бы способствовать расширение практики организации работы региональных общественных палат.

Не все органы власти субъектов Российской Федерации относятся к работе по моделированию регионального законодательства как к работе, требующей системного подхода. Для некоторых гораздо более важным является сосредоточение всех ресурсов на решении текущих проблем — привлечении финансовых средств в регион, получение средств из федеральных фондов и пр. То есть приоритет работы исполнительной власти сохраняется. Не для всех остается очевидным, что система регионального законодательства — это дополнительный ресурс стратегического развития.

Например, как показала практика исполнения законодательства о местном самоуправлении, 2006 год имел принципиальное значение в плане прохождения муниципальной реформы в субъектах Российской Федерации. Законодательные и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации провели обстоятельный анализ динамики и тенденций развития федерального законодательства о местном самоуправлении в 2006 году. По мере внесения многочисленных изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ все острее встает вопрос о дальнейшем развитии отраслевого законодательства, что обусловлено изменениями законодательства о местном самоуправлении, прежде всего в части совершенствования налогового и бюджетного регулирования.

На реализацию муниципальной реформы неблагоприятно влияет недостаточность доходных источников местных бюджетов для обеспечения полного и качественного исполнения полномочий органов местного самоуправления. Второй причиной ухудшения финансового положения муниципальных образований стало закрепление за муниципальными образованиями дополнительных вопросов местного значения без передачи местным бюджетам соответствующих доходных источников. Для обеспечения реальной сбалансированности местных бюджетов и стимулирования органов местного самоуправления по развитию налоговой базы на соответствующих территориях необходимо увеличивать налоговые доходы местных бюджетов.

Что касается **законодательного обеспечения разграничения полномочий между уровнями публичной власти**, то этот процесс остается по-прежнему далеко не завершенным. В частности, за федеральным центром (и его территориальными органами) по-прежнему сохраняется чрезмерное количество исполнительно-распорядительных полномочий, которые более успешно могли бы осуществляться на региональном уровне. Тем более что новая модель наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации предполагает более высокую степень их ответственности за социально-экономическое развитие регионов, для этого они должны обладать соответствующими реальными полномочиями.

Кроме того, значительной проблемой в последнее время стало отсутствие у субъектов Российской Федерации реальной возможности по своей инициативе использовать имеющиеся дополнительные ресурсы и осуществлять соответствующие расходы регионального бюджета. Как следствие, от субъектов Федерации в последнее время поступали многочисленные законодательные инициативы, направленные на расширение их полномочий.

Проблемы вызывают полномочия, осуществление которых предполагается за счет средств бюджетов самих субъектов Федерации, а также так называемые необязательные полномочия, выполнение которых будет считаться не обязательством, а только правом субъектов Федерации. В частности, в связи с дополнительными "собственными" полномочиями субъектов Федерации (первая группа) ставились вопросы о затратном характере данного закона и его увязке с федеральным бюджетом на 2006 год, объемом необходимых для реализации названных полномочий средств, их источниках и механизме передачи. Что касается "необязательных" полномочий, то они предусматриваются законодательством по просьбе самих субъектов Федерации, что позволяет им направлять свободные бюджетные средства на решение вопросов, находящихся вне собственных полномочий, без опасения обвинений в нецелевом расходовании бюджетных средств. С другой стороны, субъектов Федерации, имеющих лишние или свободные средства в своих бюджетах, — около 20, и это, как правило, регионы-"доноры".

Одной из серьезных проблем остается совершенствование законодательного обеспечения вопросов **деятельности малого и среднего бизнеса в регионах**, которые отнесены к вопросам местного значения. Совершенствование федеральной нормативной правовой базы развития малого бизнеса видится в: оптимизации системы лицензирования, регистрации и сертификации субъектов малого предпринимательства; упорядочении и упрощении процедур проверок их деятельности; обеспечении правовой проработки вопроса о предоставлении преференций при приватизации государственного и муниципального имущества субъектами малого предпринимательства; продолжении работы по улучшению законодательного обеспечения финансово-кредитной поддержки малого предпринимательства по направлениям (финансирование региональных и муниципальных программ поддержки малого предпринимательства, созда-

ние системы кредитных гарантий, страхования и микрокредитования субъектов малого предпринимательства); разработке предложений по совершенствованию нормативно-правового обеспечения инновационной деятельности малых предприятий, механизмов ее стимулирования.

Следует также отметить и объективный рост внимания региональных органов государственной власти к **национальным и религиозным проблемам**. Общегосударственная этнополитика обозначена лишь в рамках Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1996 года № 909. В настоящее время в Государственной Думе находится в работе проект федерального закона № 369190-3 "Об основах государственной национальной политики Российской Федерации", который до сих пор не принят в первом чтении. Такая ситуация в дальнейшем будет способствовать частому появлению радикальных идей, высказываемых в некоторых регионах, о закреплении представительства интересов этносов на федеральном уровне, в том числе и путем создания конституционного органа, где были бы представлены все народы России.

Глава 2

Роль субъектов Российской Федерации в совершенствовании правовой системы

ВВЕДЕНИЕ

На современном этапе государственного правового развития России существует объективная необходимость создания в стране целостной, комплексной системной деятельности по организации и осуществлению мониторинга отечественного законодательства и анализа правоприменительной практики.

Для формирования качественного правового пространства особое значение имеет концептуальная проработка мер по реализации политического курса и планированию законопроектной деятельности, учитывающей определенные Президентом Российской Федерации на долгосрочную перспективу стратегические цели государственной политики. Такой государственный подход к осмыслению и планированию законодательной деятельности должен получить дальнейшее развитие. Это позволит существенно повысить эффективность и результативность правового обеспечения государственной политики.

Особенно важно, чтобы акценты в этой работе были сосредоточены на региональной составляющей в федеральном законотворческом процессе.

В условиях федеративного государства стратегически ориентированная законодательная деятельность невозможна без осуществления комплексного систематического анализа законотворческой работы и практики реализации законодательства как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Сегодня в этот процесс активно включились региональные органы государственной власти. Все большее число региональных парламентов формирует собственные мониторинговые службы, представляет итоги своей работы в виде публичных докладов.

Законодательные органы власти субъектов Российской Федерации в процессе совершенствования и поиска концепции законодательного обеспечения приоритетов государственной политики совместно с Советом Федерации формируют полноценную, эффективную нормативную правовую базу регионов, обеспечивающую плани-

рование долгосрочных и решение текущих задач государственной политики. Основной движущей силой этой деятельности является Совет законодателей, благодаря которому была проделана большая работа по исследованию актуальных проблем состояния правового пространства и правоприменительной практики в Российской Федерации.

§ 1. Мониторинг законодательства и правоприменения на региональном уровне

Эффективным инструментом реализации политики государства является мониторинг законодательства и анализ правоприменительной практики (далее — правовой мониторинг).

Он представляет собой неотъемлемую часть системы законотворчества, позволяющую построить на прозрачной фундаментальной правовой основе весь законодательный процесс.

Правовой мониторинг имеет важное значение в федеративном государстве, в котором одновременно функционируют федеральное и региональное законодательство, образующие в своем единстве законодательство Российской Федерации. В практическом преломлении именно правовой мониторинг должен быть востребован на современном этапе в качестве объединительной составляющей законодательной и правоприменительной деятельности органов власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, особенно при реализации национальных проектов.

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 года определило активное развитие федерального и регионального законодательства. Анализ сложившейся правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации позволил сформулировать ряд ключевых и наиболее типичных проблем, препятствующих эффективной реализации качественного правового обеспечения проводимых в стране преобразований.

1. Правовое регулирование общественных отношений как на федеральном, так и на региональном уровнях зачастую осуществляется без должного обоснования, хаотично и фрагментарно. Принятие законодательных актов нередко обуславливается политическими мотивами, а не правовой необходимостью. Существующая система законодательства несовершенна, имеют место серьезные пробелы в правовом регулировании конституционно закрепленных предметов ведения, а также дублирование, параллелизм и противоречивость в правовом регулировании общественных отношений различными нормативными правовыми актами.

2. По мнению законодательных органов власти субъектов Российской Федерации, в целях качественного решения задач по реализации положений Послания Президента Российской Федерации, определяющего стратегию развития страны и программу деятельности органов государственной власти всех уровней, необходимо устранить имеющиеся пробелы в федеральном и региональном законодательстве¹.

3. Особую озабоченность вызывает до сих пор не преодоленное несоответствие между федеральным и региональным законодательством. Законы субъектов Российской Федерации не всегда соответствуют федеральному законодательству. Федеральные законы в сфере совместной компетенции, в свою очередь, нередко полностью исчер-

¹ Результаты мониторинга федерального и регионального законодательства представлены в материалах председателя Московской областной Думы В.Е. Аксакова (письмо от 14 декабря 2006 года № Д-1-26-1455), председателя Парламента Кабардино-Балкарской Республики И.Б. Бечелова (письмо от 3 июля 2006 года № 1436); заместителя председателя Алтайского краевого Совета народных депутатов С.В. Землюкова (письмо от 11 июля 2006 года № 17664); председателя Законодательного Собрания Пермского края Н.А. Девяткина (письмо от 21 августа 2006 года № 20623); председателя Законодательного Собрания Еврейской автономной области А.Ф. Тихомирова (письмо от 5 сентября 2006 года № 260-3С) и др.

пывают регулируемый предмет и не оставляют возможности для регионального законодательства. Даже по предметам исключительной компетенции субъектов Российской Федерации имеют место случаи федерального регулирования общественных отношений.

В результате в законодательной практике сложилось противоречие между реальными общественными отношениями и существующей системой российского законодательства, которая призвана регулировать эти общественные отношения. Данное противоречие образует важнейшую государственную проблему, требующую своего научного и практического решения.

Обобщая опыт субъектов Российской Федерации, можно сказать, что мониторинг законодательства с анализом правоприменительной практики находит свое системное отражение в региональной законодательной деятельности и акцентируется на различных формах и методах его осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, таких как:

создание эффективной, не противоречащей федеральному законодательству системы законодательства региона (Архангельское областное Собрание депутатов);

стратегический подход к совершенствованию законодательской деятельности и системы региональных нормативных правовых актов, привлечение к этой работе представителей органов местного самоуправления и общественных организаций (Самарская Губернская Дума);

партнерское сотрудничество законодательного и исполнительного органов власти (правительство Московской области и Московская областная Дума);

приоритетное внимание, уделяемое мониторингу реализации национальных проектов (Законодательное Собрание Пензенской области).

Интересный опыт накоплен в Москве, Московской, Воронежской, Новгородской, Самарской, Тульской, Челябинской, Тюменской областях, Ставропольском и Краснодарском краях, а также в других регионах страны.

В структуре правового управления аппарата Самарской Губернской Думы, например, создан специальный отдел систематизации и анализа применения законодательства. Приняты и реализуются соглашения о взаимодействии с 12 государственными высшими учебными заведениями. За период со второго полугодия 2004 года по декабрь 2006 года проведен детальный анализ практики применения 44 федеральных и областных законодательных актов. На основе проделанной работы сформулированы предложения о совершенствовании законодательства, многие из которых реализованы.

Приоритетное направление мониторинга законодательства в Законодательном Собрании Ростовской области — выявление противоречащих федеральному законодательству норм областных законов и их приведение в соответствие с федеральными законами. В структуре аппарата Законодательного Собрания Ростовской области создан специальный отдел мониторинга, который постоянно отслеживает изменения в федеральном законодательстве, готовит информационные и аналитические обзоры по всем федеральным законам, принятие которых требует внесения изменений в областное законодательство. По итогам такого мониторинга разрабатываются проекты соответствующих областных законов.

При Воронежской областной Думе создан специальный Институт регионального законодательства. Сотрудниками института разработаны более ста важнейших областных законопроектов.

В Законодательном Собрании Пензенской области контроль за исполнением законодательных и иных актов поставлен на плановую основу, рассмотрение контрольных вопросов предусматривается в ежегодных планах работы Законодательного Собра-

ния, его постоянных комиссий. Основная цель этой работы заключается в выявлении истинного положения дел по реализации данных нормативных правовых актов и выработке мер по активизации деятельности органов государственной власти Пензенской области по их исполнению. По сути, рассмотрение законодательных актов в порядке контроля является инструментом для придания постоянного комплексного характера работе органов исполнительной власти по обеспечению исполнения конкретного закона.

В результате в последние годы в Пензенской области наблюдаются тенденции увеличения числа рассмотренных вопросов и повышения качества их рассмотрения. Законодательным Собранием Пензенской области утверждены составы специальных депутатских комиссий по контролю за реализацией на территории области приоритетных национальных проектов. Значительное место в работе депутатского корпуса занимает мониторинг законодательства области о наказах избирателей. Неоднократно в течение 2006 года на заседаниях постоянных комиссий, сессии Законодательного Собрания рассматривался ход реализации мероприятий в соответствии с Законом Пензенской области "О наказах избирателей".

Такая форма работы депутатов с избирателями наряду с регулярными отчетами о своей деятельности позволяет лучше знать проблемные вопросы, практику правоприменения, вносить соответствующие коррективы при осуществлении законотворческой деятельности. Взаимодействие депутатов с органами местного самоуправления в своих избирательных округах позволяет своевременно планировать средства на выполнение наказов. В результате исполнено 88 наказов избирателей, около 30 продолжают оставаться на контроле и требуют активной работы депутатов.

В 2006 году, например, на сессиях Законодательного Собрания рассмотрены вопросы об исполнении законов Пензенской области "О государственном регулировании розничной продажи алкогольной продукции на территории Пензенской области" и "Об областной целевой программе "Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера на 2003—2007 годы", о реализации на территории Пензенской области приоритетного национального проекта "Доступное и комфортное жилье — гражданам России" и пенсионной реформы, о положении дел в здравоохранении Пензенской области и перспективах его развития в рамках реализации приоритетного национального проекта "Здоровье".

Тульская областная Дума активно включилась в работу по правовому мониторингу, приступив к подготовке доклада о состоянии законодательства в области. Уже сегодня Тульская областная Дума провела и представила исследование проблем законодательства, в частности, в социальной сфере¹. Серьезный анализ законодательства и правоприменительной практики был проведен в таких областях, как образование, наука и культура, охрана здоровья, жилищно-коммунальная сфера. Одним из итогов этой работы стал вывод о том, что необходимо переходить от разрозненной законодательной деятельности к системной, обеспечивающей контроль за ее эффективностью и достижением конечных результатов.

Целями проводимого в Московской области мониторинга практики применения законодательства в сфере социальной поддержки детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и приемных семей являются повышение эффективности законодательства, законотворческого процесса и правореализационной процедуры; повышение открытости принятия нормотворческих решений; повышение ответственности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц

¹ Результаты мониторинга в сфере социальной политики в качестве материалов к докладу были представлены Тульской областной Думой в письме от 22 декабря 2006 года.

за принимаемые решения, упорядочение деятельности этих органов в области правотворчества; получение информации о тенденциях развития системы законодательства Московской области в сфере социальной поддержки детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и приемных семей; отслеживание востребованности закона и практики его применения в процессах организации взаимодействия государственных органов между собой, с органами местного самоуправления, корпоративными и частными структурами социально-экономической и культурной сферы, с гражданами.

Для достижения указанных целей в Московской области: определены правовые основы мониторинга; созданы предпосылки для осуществления мониторинга; разработан механизм организации и проведения мониторинга на всей территории Московской области; проведен мониторинг правоприменительной практики некоторых законов Московской области во всех муниципальных районах области.

Объектами мониторинга выступили:

1) Закон Московской области № 45/2004-ОЗ "Об органах опеки и попечительства в Московской области";

2) Закон Московской области № 77/2003-ОЗ "О патронате";

3) Закон Московской области № 58/97-ОЗ "Об оплате труда приемных родителей и льготах, предоставляемых приемной семье";

4) Закон Московской области № 170/2004-ОЗ "Об обеспечении дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и предоставлении им полного государственного обеспечения";

5) иные нормативные правовые акты муниципальных образований Московской области в сфере социальной поддержки детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и приемных семей.

Работа основывалась на плане проведения мониторинга, установившем сроки его поэтапного осуществления. В помощь субъектам мониторинга (в данном случае — межведомственным муниципальным рабочим комиссиям) была разработана методология мониторинга: модельные рекомендации и методики проведения мониторинга, программно-методический комплекс по обработке результатов мониторинга.

Московская областная Дума в качестве приоритетного направления определила совершенствование научного и методологического сопровождения законотворческой деятельности и мониторинга правоприменительной практики. Ежедневной работой стало тесное сотрудничество с научной общественностью Москвы и Московской области в вопросах поиска и применения новых критериев качества законодательного материала, проверки его соответствия общепризнанным принципам и нормам отечественного и международного права.

В последние годы в юридической науке и практике все активнее поднимается вопрос о необходимости создания единой всероссийской системы мониторинга правового пространства и правоприменительной практики. Отсутствие целостной системы препятствует осуществлению непрерывного и полноценного мониторинга всего правового пространства и всей правоприменительной практики. Не существует и единой государственной структуры, которая могла бы планомерно осуществлять эту жизненно необходимую для страны функцию.

Ведущую роль в систематизации накопленного в этой сфере опыта играет Совет Федерации в целом и его Комиссия по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации в особенности, как непосредственный инициатор и организатор этой серьезной методологической работы. Выявилась потребность в организации единого центра анализа и прогноза правового пространства и правоприменительной практики — Всероссийского центра мониторинга права, который на осно-

ве объективной информации, поступающей от субъектов мониторинга, мог бы проводить объективную оценку российского законодательства.

Очевидно, что такая система не может существовать без организации социально-правовых исследований в субъектах Российской Федерации, без формирования региональных звеньев и подразделений, которые служили бы основой пирамиды правового мониторинга.

Первый региональный центр мониторинга права создан при Государственной Думе Ставропольского края. За три года его существования удалось проделать определенную работу по организации регионального звена системы правового мониторинга.

Основными направлениями деятельности регионального центра стали:

инвентаризация краевых законодательных актов, выявление и устранение устаревших, недействующих и противоречащих другим, в том числе федеральным нормативным правовым актам, правовых норм;

осуществление комплекса работ по подготовке и изданию официального Свода законов Ставропольского края;

кодификация краевого законодательства, переработка действующего правового массива, объединение и обобщение нормативных актов в несколько кодифицированных законов, регламентирующих важнейшие сферы общественных отношений;

изучение правоприменительной практики базовых краевых законов, в том числе: оценка эффективности краевого законодательства, выявление объективных и субъективных условий для их реализации, разработка предложений по совершенствованию краевых законов;

перспективное планирование краевой законодательной работы, в том числе определение степени "заполнения" краевым законодательством совместного с Российской Федерацией правового поля и правового поля исключительной компетенции Ставропольского края, определение основных направлений законодательной деятельности, разработка и реализация программы перспективной законодательной работы по правовому регулированию "незаполненного" правового поля, обобщение передового опыта краевой законодательной работы, распространение его в других субъектах Российской Федерации и применение в федеральном законотворчестве;

проведение мониторинга федеральных законов на территории Ставропольского края и других регионов Южного федерального округа в рамках программы Комиссии Совета законодателей по мониторингу законодательства и правоприменительной практики.

В Ставропольском центре мониторинга права апробирована трехзвенная методология мониторинга законодательства в субъектах Российской Федерации, включающая: выяснение объективных и субъективных условий реализации нового законодательства; разработку и реализацию мероприятий по усилению воздействия позитивных и нивелированию влияния негативных факторов; формулирование предложений по внесению изменений и дополнений в законодательные акты.

Необходимо отметить, что в настоящее время отсутствует единая система наблюдения, анализа, оценки законодательства и его соответствия потребностям общества. Проводимая в этом направлении работа федеральных и региональных органов государственной власти носит фрагментарный характер и не направлена на комплексное изучение всех сфер общественных отношений, выявление эффективности их правового регулирования и совершенствование российского законодательства.

В последние годы начата серьезная работа по созданию всероссийской системы мониторинга правового пространства и разработке на этой основе перспективной модели законотворческого процесса. Необходимым условием является формирование

регионального уровня эмпирических исследований и создание самостоятельных региональных центров мониторинга права. Потребность в этом назрела давно. Необходимо лишь политическая воля руководителей субъектов Российской Федерации в организации таких научно-практических учреждений.

§ 2. О реализации 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.

В докладе 2005 года были представлены сведения о реализации органами законодательной власти субъектов Российской Федерации права законодательной инициативы в форме внесенных законопроектов за период с 1995 по 2005 год.

Данные сведения были проанализированы, выявлены наиболее острые проблемы регионов, причины отклонения законодательных инициатив региональных властей и предложены пути преодоления трудностей, которые возникают при осуществлении регионами права законодательной инициативы.

В 2006 году на рассмотрении в Государственной Думе находилось 972 законопроекта, внесенных законодательными органами субъектов Российской Федерации (в том числе совместно с другими субъектами права законодательной инициативы) в 1996—2006 годах, в том числе внесенных в 1996 году — 3 законопроекта, в 1997 — 4, в 1998 — 2, в 1999 — 2, в 2000 — 8, в 2001 — 3, в 2002 — 16, в 2003 — 39, в 2004 — 68, в 2005 — 264, в 2006 — 563.

По состоянию на 1 января 2007 года завершено рассмотрение 444 законопроектов законодательных органов субъектов Российской Федерации, рассмотрение 528 законопроектов не завершено.

Из 444 законопроектов, рассмотрение которых завершено, 32 — законы о внесении изменений в действующие законы. При этом проекты каждого из 32 принятых законов были внесены одним субъектом права законодательной инициативы.

Распределение 32 принятых законов по годам внесения их в качестве законопроектов в Государственную Думу: 2000 год — 1, 2003 — 2, 2004 — 8, 2005 — 16, 2006 — 5.

Авторами 32 законов, принятых в 2006 году, стали 28 законодательных органов субъектов Российской Федерации, 4 из них стали авторами двух законов: это Государственное Собрание — Курултай — Республики Башкортостан, Законодательное Собрание Краснодарского края, Волгоградская областная Дума, Сахалинская областная Дума.

15 из 32 принятых законов (46,86%) вносят изменения в статью 1 Федерального закона от 29 декабря 1999 года № 218-ФЗ "Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации" (увеличено установленное число мировых судей и количество судебных участков в 15 субъектах Российской Федерации).

Итоги законопроектной деятельности законодательных органов субъектов Российской Федерации в 2006 году представлены в таблице 1.

Таблица 1

**Итоги законопроектной деятельности законодательных органов
субъектов Российской Федерации в 2006 году**

Результаты рассмотрения законопроектов, внесенных законодательными органами субъектов Российской Федерации	Кол-во	В % к числу законопроектов, внесенных законодательными органами субъектов Российской Федерации	
		находившихся на рассмотрении в Государственной Думе	рассмотрение которых завершено в 2006 году
Число законопроектов, внесенных законодательными органами субъектов Российской Федерации и находящихся на рассмотрении в Государственной Думе в 2006 году	972	100,00	
Число законопроектов, рассмотрение которых не завершено в 2006 году	528	54,32	
Число законопроектов, рассмотрение которых завершено в 2006 году	444	45,68	100,00
в том числе:			
принято федеральных законов	32	3,29	7,21
отклонены Государственной Думой при рассмотрении в первом чтении	188	19,34	42,34
возвращены субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы	140	14,40	31,53
сняты с рассмотрения Государственной Думой в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы	40	4,12	9,01
возвращены субъекту права законодательной инициативы (без указания причин)	28	2,88	6,31
сняты с рассмотрения по мотивам принятия аналогичного законопроекта в первом чтении	14	1,44	3,15
отклонены Государственной Думой при рассмотрении во втором чтении	2	0,21	0,45

В 2006 году завершена процедура рассмотрения 444 законодательных инициатив органов законодательной власти субъектов Российской Федерации. 32 из них подписаны Президентом Российской Федерации, 188 отклонены Государственной Думой (при рассмотрении в первом чтении), 40 сняты с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы, 140 возвращены субъекту права законодательной инициативы в связи с несоблюдением требований части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации и статьи 105 Регламента Государственной Думы (отсутствует заключение Правительства Российской Федерации), 14 возвращены субъекту права законодательной инициативы по мотивам принятия аналогичного законопроекта в первом чтении и 28 возвращены авторам по иным основаниям.

Законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации занимают второе место после депутатов Государственной Думы по числу внесенных законопроектов.

Средняя продолжительность прохождения законопроектов, внесенных законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и ставших федеральными законами, с момента регистрации в Государственной Думе до подписания Президентом Российской Федерации — 17 месяцев; с момента регистрации в Государственной Думе до принятия законопроекта в первом чтении — 10 месяцев.

При этом процент отклоненных проектов федеральных законов, внесенных субъектами права законодательной инициативы, не уменьшился по сравнению с прошлым годом.

Необходимо отметить, что продолжается рост числа законов, принятых по инициативе законодательных органов субъектов Российской Федерации.

В период работы Государственной Думы текущего созыва ни разу не реализовали свое право законодательной инициативы Государственное Собрание — Эл Курултай Республики Алтай, Государственное Собрание Республики Мордовия, Верховный Совет Республики Хакасия, Новосибирский областной Совет депутатов, Смоленская областная Дума, Агинская Бурятская окружная Дума, Дума Корякского автономного округа, Дума Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, Законодательное Собрание (Суглан) Эвенкийского автономного округа.

Лидерами по числу законопроектов, ставших законами и подписанных Президентом Российской Федерации, являются Законодательное Собрание Краснодарского края, Московская областная Дума и Московская городская Дума. За период работы Государственной Думы четвертого созыва Президентом Российской Федерации было подписано по 5 федеральных законов, подготовленных и внесенных каждым из названных законодательных органов.

Значительное количество законопроектов снимается с рассмотрения Государственной Думой по причине отсутствия заключения Правительства Российской Федерации. Нередко официальные представители субъектов Российской Федерации не принимают должного участия в рассмотрении законопроекта Государственной Думой.

Законопроекты часто вносят изменения в уже утратившие силу законодательные акты, порой изменения вносятся сразу несколькими субъектами права законодательной инициативы.

В целях устранения вышеуказанных недостатков и облегчения прохождения законодательных инициатив регионов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации в проект закона "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов", новый текст которого разрабатывался в течение 2006 года, были внесены некоторые новеллы. В частности, они внесены в положения, касающиеся всестороннего участия регионов в прохождении их законодательных инициатив, начиная с момента регистрации данных законопроектов в Государственной Думе.

Одной из причин правового несовершенства законодательных инициатив, исходящих от субъектов Российской Федерации, продолжает оставаться степень профессионализма их авторов при составлении законопроектов¹. Вместе с тем необходимо вести речь не об отсутствии профессионализма в работе законодательных органов субъектов Федерации, а о несовершенстве порядка осуществления права законодательной инициативы в Государственной Думе, позволяющем отклонять инициативы субъектов Российской Федерации по формальным признакам.

¹ Предложения по совершенствованию законодотворческого процесса высказывались председателем Государственного Совета Республики Татарстан Ф.Х. Мухаметшиным (письмо от 5 июля 2006 года № 17064).

На сегодняшний день остается незатронутой проблема информирования законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации о судьбе и результатах рассмотрения обращений субъектов Российской Федерации в тот или иной федеральный орган государственной власти.

Целесообразно поддержать предложения относительно внесения поправок в законопроекты, принятые в первом чтении, о "консолидированной" законодательной инициативе группы субъектов Российской Федерации¹, о необходимости отдельного отзыва по каждому изменению в закон, содержащемуся в пакетном законопроекте, о проекте федерального закона, вносящего изменения в процедуру разрешения разногласий между законодательным органом власти и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации по проектам федеральных законов. При этом необходимо определить, каким образом следует обеспечить учет мнения субъектов Российской Федерации, в том числе в части увеличения сроков для внесения ими поправок.

Для обеспечения комплексного, системного и объективного подхода к оценке правового регулирования в формате федеральных законов, деятельности по мониторингу законопроектов, проведения независимой экспертизы последствий принимаемых законов, действующего законодательства и правоприменительной практики целесообразно распространить накопленный опыт работы субъектов Российской Федерации по организации и использованию системы мониторинга законодательного обеспечения².

Наибольшее число законопроектов, внесенных региональными органами законодательной власти и рассмотренных в течение 2006 года, было направлено на совершенствование законодательства в сфере организации и деятельности мировых судей, законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, охраны здоровья граждан, налогового, финансового, а также административного законодательства.

Большинство законопроектов являются законопроектами о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, пенсионное законодательство, Федеральный закон "Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации".

В 2006 году был принят внесенный Московской областной Думой Федеральный закон от 3 июня 2006 года № 70-ФЗ "О внесении изменения в статью 20 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", предусмотревший перерасчет размера базовой части трудовой пенсии по старости при достижении пенсионером возраста 80 лет без его заявления.

Также в 2006 году по инициативе Законодательного Собрания Калужской области были внесены изменения в Закон Российской Федерации "О милиции" (Федеральный закон от 8 июня 2006 года № 80-ФЗ "О внесении изменения в статью 31 Закона Российской Федерации "О милиции") в части установления права субъектов Россий-

¹ О необходимости формирования механизма координации деятельности по подготовке и внесению в Государственную Думу законопроектов законодательными органами нескольких субъектов Российской Федерации и совершенствовании порядка их рассмотрения говорится в предложениях губернатора Нижегородской области В.П. Шанцева (письмо от 29 июня 2006 года № 16554); председателя Архангельского областного Собрания депутатов В.С. Фортыгина (письмо от 5 июля 2006 года № 17215); губернатора Астраханской области А.А. Жилкина (письмо от 11 июля 2006 года № 17704); губернатора Брянской области Н.В. Денина (письмо от 5 июля 2006 года № 17077); председателя Совета народных депутатов Кемеровской области Г.Т. Дюдяева (письмо от 13 июля 2006 года № 17986).

² Полезные исследования и практические предложения по этим и другим вопросам законодательства субъектов Российской Федерации были представлены в рамках работы над докладом комитетом по законодательству Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, содержащиеся в издании "Технология законодательства" (опыт Санкт-Петербурга) / Под редакцией И.П. Михайлова. — СПб.: ИПЦ СПГУТД, 2006.

ской Федерации определять порядок предоставления социальных гарантий детям сотрудников милиции.

Большое количество изменений вносят регионы и в Налоговый кодекс Российской Федерации. Так, в 2006 году была реализована инициатива Законодательного Собрания Краснодарского края. Был принят Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 144-ФЗ "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части создания благоприятных условий налогообложения для налогоплательщиков, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, а также внесения других изменений, направленных на повышение эффективности налоговой системы".

По инициативе Государственной Думы Астраханской области был принят Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 119-ФЗ "О внесении изменения в статью 218 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", предусмотревший предоставление лицам, принимавшим участие в соответствии с решениями органов государственной власти Российской Федерации в боевых действиях на территории Российской Федерации, стандартного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц в размере 500 рублей за каждый месяц налогового периода.

По инициативе Государственного Совета Удмуртской Республики был принят Федеральный закон от 3 ноября 2006 года № 178-ФЗ "О внесении изменений в статью 398 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", уточнивший обязанность представления индивидуальным предпринимателем налоговой декларации. В ноябре 2006 года данный федеральный закон был подписан Президентом Российской Федерации и опубликован в соответствии с действующим законодательством.

Таким образом, анализ законодательной активности законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации на уровне федерального правотворческого процесса не только демонстрирует их высокий уровень понимания и заинтересованности в решении общегосударственных проблем, но раскрывает самые проблемные сферы правового регулирования, которые требуют постоянного мониторинга и последующей гармонизации на всех уровнях с участием всех субъектов права законодательной инициативы на единых подходах, программных основах и документах.

§ 3. Деятельность Совета законодателей в 2006 году: итоги и перспективы

В 2007 году исполняется 5 лет с момента создания Совета по взаимодействию Совета Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, получившего краткое название — Совет законодателей.

Его создание стало закономерной ступенью в формировании системы парламентаризма в Российской Федерации.

Как известно, переход к новому порядку формирования Совета Федерации существенно ограничил возможности руководителей законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации активно участвовать в решении вопросов общегосударственного значения, обмениваться опытом работы. Между тем задачи координации законотворческой деятельности, формирования и поддержания единого правового пространства, продвижения законодательных инициатив, вносимых законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, по-прежнему оставались и остаются исключительно актуальными.

Руководители законодательных органов государственной власти субъектов Федерации неоднократно высказывали пожелания, чтобы по аналогии с Государственным советом Российской Федерации была найдена организационная форма, в рамках которой они могли бы регулярно рассматривать актуальные вопросы законодательной, законотворческой деятельности, обмениваться опытом работы, доводить свою совместно выработанную позицию до высшего политического руководства страны.

В мае 2002 года в Совете Федерации с участием Президента Российской Федерации В.В. Путина прошло совещание с руководителями законодательных органов государственной власти субъектов Федерации, на котором рассматривались вопросы совершенствования взаимодействия Совета Федерации и законодательных органов государственной власти субъектов Федерации в целях законодательного обеспечения государственной политики. На этом совещании было решено образовать Совет по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совет законодателей).

Таким образом, создание Совета законодателей наряду с установлением нового порядка формирования Совета Федерации и созданием Государственного совета Российской Федерации позволило выстроить систему полноправного участия представителей региональной власти в формировании и проведении общегосударственной политики. Фактически созданы необходимые условия для реализации в полном объеме конституционного принципа единства действий всех ветвей и уровней власти.

С 2002 года в заседаниях Совета законодателей неоднократно участвовал Президент Российской Федерации В.В. Путин. Трижды заседания Совета законодателей проходили в Кремле.

Решения Совета законодателей носят исключительно рекомендательный характер.

Структурно Совет законодателей включает постоянно действующий рабочий орган — президиум Совета законодателей и восемь комиссий: по вопросам координации законотворческой деятельности; по вопросам разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления; по вопросам межбюджетных отношений и налоговому законодательству; по вопросам законодательного обеспечения развития агропромышленного комплекса и земельным отношениям; по вопросам региональной политики и делам национальностей; по вопросам законодательного обеспечения экономической и промышленной политики; по вопросам законодательного обеспечения социальной политики. Несколько позже была создана Комиссия по мониторингу законодательства и правоприменительной практики. Каждую из комиссий возглавил руководитель законодательного органа власти субъектов Федерации.

Всего состоялось 14 заседаний Совета законодателей. Лейтмотивом практически всех его заседаний стали вопросы разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

В октябре 2002 года состоялось заседание Совета законодателей по проблемам совершенствования правового регулирования межбюджетных отношений, развития бюджетного федерализма.

В 2003 году состоялось три заседания, причем два из них — с участием Президента России. Одно — по проблемам разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, другое было посвящено анализу достижений и перспектив регионального законодательства в

связи с 10-летием принятия Конституции России. В том же году на заседании Совета законодателей был рассмотрен вопрос продовольственной безопасности страны и развития агропромышленного комплекса.

В 2004 году Совет законодателей рассмотрел вопросы законодательного обеспечения инвестиционного процесса в экономике субъектов Российской Федерации, путей развития лесопромышленного комплекса, практики применения федеральных законов, разграничивающих полномочия между уровнями публичной власти.

В ноябре 2004 года рассматривался вопрос о законодательном обеспечении единства системы исполнительной власти в Российской Федерации. Имелся в виду предложенный Президентом Российской Федерации новый порядок наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Совет законодателей уделял постоянное внимание вопросам местного самоуправления. Они стали предметом заинтересованного рассмотрения на заседании Совета законодателей, которое прошло в апреле 2005 года в Кремле с участием Президента Российской Федерации В.В. Путина. Участники заседания ознакомились с опытом Ставропольского края и Новосибирской области, где с 1 января 2005 года начал действовать в полном объеме Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В октябре 2005 года Совет законодателей рассмотрел вопросы законодательного обеспечения финансово-бюджетных прав муниципальных образований при формировании федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации на 2006 год. В принятом решении отмечалось, что основной задачей финансово-бюджетной политики, проводимой органами государственной власти Российской Федерации в условиях продолжающегося реформирования федеративных отношений, местного самоуправления, должно стать создание предпосылок для наращивания субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями собственной налоговой базы, увеличения их инвестиционной активности, а также развития социальной и экономической инфраструктуры территорий.

В течение 2006 года проведено три заседания Совета законодателей.

Первое заседание по вопросу "Роль и место законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в реализации приоритетных национальных проектов" состоялось 16 марта 2006 года с участием Президента Российской Федерации В.В. Путина.

В решении Совета законодателей указывалось, что в соответствии с основными направлениями внутренней политики, определенными Президентом Российской Федерации, государством принимаются серьезные финансовые, организационные и правовые меры по повышению уровня жизни и росту благосостояния населения России. Пройден этап подготовительной работы по обеспечению реализации национальных проектов, приняты правовые акты, позволяющие начать их реализацию, в частности, в федеральном бюджете на 2006 год на эти цели выделялись существенные финансовые средства. Отмечалось также, что дальнейшая результативность реализации приоритетных национальных проектов будет во многом зависеть от эффективности взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Следующее заседание Совета законодателей было проведено 4 июля 2006 года. Его темой стали задачи законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 год.

Последнее в 2006 году заседание прошло 21 декабря в Кремле с участием Президента Российской Федерации В.В. Путина по теме "Правовое регулирование и совершенствование законодательного обеспечения демографической политики в Российской Федерации".

В 2006 году прошло шесть заседаний президиума Совета законодателей.

2 марта 2006 года — с повесткой дня "О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации" за 2005 год", "О создании Объединенной комиссии по национальной политике и взаимоотношениям государства и религиозных объединений при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации".

Президиумом Совета законодателей была поддержана инициатива Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, председателя Совета законодателей С.М. Миронова о создании Объединенной комиссии по национальной политике и взаимоотношениям государства и религиозных объединений при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с участием руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

10 мая 2006 года на заседании президиума был рассмотрен вопрос "О Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 год".

На заседании президиума Совета законодателей 3 июля 2006 года с докладом "О ходе реформы жилищно-коммунального хозяйства в субъектах Российской Федерации и задачах ее законодательного обеспечения" выступил председатель Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области Ю.В. Осинцев. Президиумом Совета законодателей Правительству Российской Федерации было предложено разработать в 2007 году долгосрочную федеральную целевую программу капитального ремонта жилищного фонда в Российской Федерации и предусмотреть ее финансирование в проекте федерального бюджета на 2008 год. Предлагалось также ограничить рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги, являющийся одной из причин инфляции в стране, не выше уровня текущей инфляции.

22 ноября 2006 года обсуждались "Законодательные аспекты регулирования промышленной политики в Российской Федерации на примере реализации межрегионального проекта "Урал промышленный — Урал полярный". Президиум Совета законодателей отметил, что проблема дефицита профессиональных кадров характерна для всех отраслей российской промышленности по всему спектру специальностей и должностей — от квалифицированных рабочих до инженеров различных профилей¹.

Совет законодателей состоялся и стал неотъемлемой частью российской парламентской системы, превратился в важный фактор реализации стратегических направлений государственной политики в сфере формирования единого правового пространства в стране.

Вместе с тем Совету законодателей не удалось решить ряд проблем, первоначально поставленных при его создании. В частности, это относится к проблеме придания системного характера законодательному процессу как на федеральном, так и на региональном уровнях. Этому органу пока не удалось выступить в роли аккумулятора законодательных инициатив регионов с их последующей консолидацией в виде кон-

¹ По мнению председателя Комиссии Совета законодателей по вопросам законодательного обеспечения экономической и промышленной политики, председателя Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области Ю.В. Осинцева, стратегия национальной безопасности должна содержать в том числе и решение проблем экономической и промышленной политики (Из предложений к докладу, письмо от 30 ноября 2006 года № П-3424).

кретных законодательных инициатив, исходящих от Совета Федерации. Комиссии Совета законодателей не смогли стать методологическими центрами, способными вырабатывать рекомендации по определению основных направлений развития федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

Анализ работы Совета законодателей в 2006 году показывает, что на сегодняшний день в целом объективно сформировался круг приоритетных направлений работы этого органа. К ним относятся:

- законодательное обеспечение реализации в регионах национальных проектов;
- законодательное обеспечение реализации в регионах положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;
- мониторинг в субъектах Федерации правоприменительной практики законодательства, направленного на решение комплексных общенациональных проблем.

В деле координации законотворческой деятельности законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации большие надежды возлагают на работу Совета законодателей. Обобщая опыт законотворческой деятельности и практики реализации законодательства как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, Совет законодателей способен играть весьма заметную роль в определении приоритетных направлений законотворческой деятельности в стране, в доведении коллективной позиции законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации по этим вопросам до сведения высшего политического руководства страны.

§ 4. Анализ состояния законодательства в субъектах Российской Федерации

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации поддержали предложение Совета Федерации о подготовке докладов о состоянии законодательства в своих субъектах Федерации. По состоянию на 1 января 2007 года доклады готовятся законодательными (представительными) органами государственной власти в Архангельской, Новгородской, Пензенской, Саратовской, Самарской, Тульской областях.

При подготовке докладов законодательными (представительными) органами государственной власти учитывался как опыт Совета Федерации при подготовке доклада Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации (законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики)", так и собственный опыт работы по анализу правового пространства региона.

Сегодня можно констатировать, что авторам докладов удалось подойти к этой работе с разных позиций, исходя из множества различных параметров: охвата нормативно-правовой базы, концептуальности документов, сложности поставленных в докладах задач, форм представления материалов. В настоящем параграфе приводятся краткие сведения о принимаемых сегодня в субъектах Российской Федерации докладах о состоянии законодательства.

В докладе Архангельского областного Собрания депутатов наряду с анализом самого законодательства рассматриваются характеристики участников законодательного процесса и формальных аспектов реализации осуществления законотворческого процесса. В докладе имеется специальный раздел рекомендательного характера с указанием общих вопросов совершенствования законодательного процесса и законодательства в целом.

Отличительным признаком доклада является рассмотрение законодательства Архангельской области сквозь призму специфики этого сложносоставного субъекта Российской Федерации, что определяет и особенности взаимодействия субъектов

правотворчества Архангельской области и сложности организации процесса правотворчества.

Важное место в докладе занимает правовой анализ проблем, возникших в результате принятия на федеральном уровне законодательства, уточняющего статус и иные вопросы, касающиеся государственной службы.

В докладе обращено внимание на крайнюю необходимость более четкого и своевременного регулирования, устранения пробелов в федеральном законодательстве относительно проблем использования биоресурсов в части рыболовства как одного из важнейших направлений социально-экономического развития Архангельской области.

В докладе Саратовской областной Думы представлены лишь наиболее значимые на сегодняшний день приоритеты, вытекающие в первую очередь из задач, определенных Президентом России В.В. Путиным в его Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 год, и поставленных им задач перед государственными органами власти по реализации национальных проектов.

В докладе Саратовской областной Думы структурно выделены разделы, посвященные организации законодательной деятельности и собственно рассмотрению основных направлений реализации законодательных полномочий Саратовской областной Думой. В докладе проанализированы законодательное обеспечение и реализация приоритетных национальных проектов на территории области, а также организация законодательной деятельности с учетом программных документов федерального и регионального уровней, включая ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

В специальной части доклада сформулированы рекомендации по совершенствованию законодательного процесса и рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы регионального и федерального уровней. Следует отметить удачный подход к изложению предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы внутри параграфов каждой части доклада.

Основной задачей Саратовской областной Думы в 2006 году, как указывается в докладе, было совершенствование законодательства Саратовской области с учетом приоритетов государственной политики, определенных главой государства, и в целях создания необходимых условий для стабильного социально-экономического развития Саратовской области, повышения жизненного уровня ее жителей.

Исходя из анализа деятельности Саратовской областной Думы в 2006 году, депутаты выявили существенные пробелы в законодательстве, требующие своего разрешения. В сфере агропромышленного комплекса для реализации приоритетного национального проекта "Развитие АПК" особое значение имеет стимулирование развития малых форм хозяйствования, кредитной кооперации, системы земельно-ипотечного кредитования, налогового законодательства.

В свете приоритетов демографической политики предлагается учредить федеральные стандарты деятельности по опеке и попечительству. В социальной сфере — уточнить порядок и условия присвоения звания "Ветеран труда".

Отмеченный в докладе Самарской Губернской Думы период рассмотрения состояния законодательства в Самарской области (третий созыв Думы, 2001—2006 годы) предопределил подходы к концепции и структуре доклада. Авторы постарались учесть как все составляющие законодательного процесса, так и весь комплекс нормативно-правовой проблематики, подвергшейся изменению за данный период. Доклад структурирован по отраслям законодательства. В докладе имеется специальный раздел рекомендательного характера в части предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы.

При подготовке Самарской Губернской Думой доклада о состоянии законодательства было выявлено существенное количество отраслей права и конкретных законодательных актов, требующих корректировки как на федеральном, так и на региональном уровне. Отмечается проблема комплексного федерального регулирования в сфере разграничения полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации, которая создает сложную систему перекрестных поправок, препятствующую единообразному пониманию норм, содержащихся в указанных законах, правоприменителями, а следовательно, и их эффективной реализации.

Обращено внимание на совершенствование и уточнение правовых норм по формированию общих принципов организации местного самоуправления, особенно в части бюджетной и налоговой обеспеченности муниципальных образований, а также в части регулирования муниципальной службы.

В сфере здравоохранения основной проблемой на федеральном уровне, по мнению авторов доклада, является то, что законодательство, регулирующее сферу здравоохранения, не формирует организационного единства всех звеньев системы. Отсутствует единый подход в правовом регулировании общественных отношений, связанных с получением гражданами Российской Федерации медицинской помощи. Отсутствует механизм реализации многих нормативных правовых актов, в силу чего они носят декларативный характер.

Доклад Законодательного Собрания Пензенской области, как и доклад Саратовской областной Думы, разделен на два логических раздела, посвященных организации законодательной деятельности и реализации законодательных полномочий Законодательного Собрания Пензенской области. При этом раздел, посвященный рассмотрению нормативно-правовой базы области, разделен на части, в которых представлен материал по наиболее значимым проблемам области. В докладе имеются рекомендации по совершенствованию организации законодательного процесса.

В докладе Законодательного Собрания Пензенской области среди приоритетных направлений законодательного обеспечения социального и экономического развития Пензенской области были отмечены: обеспечение реализации конституционных прав и социальных гарантий жителей, возрождение и развитие на новой экономической основе сельскохозяйственного производства, развитие реального сектора экономики области, создание правовых, экономических и организационных условий для устойчивого развития малого предпринимательства, совершенствование системы управления, преодоление излишнего администрирования в экономике, формирование конструктивных и ответственных отношений между различными ветвями и уровнями власти.

Системно и лаконично представлен анализ регионального законодательства в докладе Новгородской областной Думы. В докладе рассмотрены организационные и программные основы осуществления законодательной деятельности, участия исполнительной власти в законодательном процессе, проведен анализ нормативно-правовой базы основных сфер жизнедеятельности области, подведены итоги законодательной деятельности, определены направления совершенствования законодательного процесса. В докладе отсутствует специальный раздел, посвященный рекомендациям, однако рекомендательные положения включены в отдельные части доклада.

Аналогично с Самарской Губернской Думой Новгородская областная Дума обращает внимание на неурегулированность взаимоотношений федерального центра и регионов в части разграничения полномочий. Авторами отмечается нечеткость правовых норм в регулировании вопросов организации законодательной деятельности. В

докладе также указывается на "челночный" характер федерального законодательства, что негативно сказывается на правоприменительной деятельности регионов, не только на своевременности приведения законодательства субъекта Российской Федерации в соответствие с федеральным, но и на организации реализации норм непрерывно меняющегося федерального закона. Постоянно меняющееся федеральное законодательство требует внесения соответствующих изменений в законодательство субъектов Российской Федерации, в связи с чем региональное законодательство не может приобрести заверченный, устойчивый вид и подлинно регулятивный характер.

Характерной чертой всех докладов является прямое соотнесение нормативно-правовой базы субъекта Российской Федерации с изменениями законодательства федерального уровня.

В докладах регионов в разных масштабах отражены отдельные достижения в сфере мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

Например, в докладе Самарской Губернской Думы внимание сконцентрировано на проблемах принятия конкретных законопроектов. В докладе Саратовской областной Думы проблематика мониторинга реализована в части высказанных авторами предложений по совершенствованию как федеральной, так и региональной нормативной базы. Архангельское областное Собрание депутатов исследует проблему мониторинга в части анализа взаимодействия регионального и федерального законодательства, указывает на недостатки и упущения федерального законодателя в подготовке и принятии законов, напрямую касающихся вопросов социально-экономического развития области, и рекомендует обратить внимание на совершенствование федеральной нормативно-правовой базы, которая является основой для изменения нормативно-правовой базы региона.

На основе анализа имеющихся подходов к организации данной деятельности, выявления имеющихся трудностей в подходах к ее реализации в докладе Законодательного Собрания Пензенской области предлагаются направления их решения, способные повысить эффективность работы субъектов законодательной деятельности в регионе.

Новгородской областной Думой отмечается важность системной деятельности по анализу нормативно-правовой базы и подходов к организации законодательной деятельности.

В соответствии с рекомендациями Совета Федерации с 2005 года Государственным Собранием — Курултайем — Республики Башкортостан обсуждаются доклады Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации" и ежегодно готовятся свои собственные доклады, направленные на комплексный анализ законодательства Республики Башкортостан. Так, в январе 2007 года по итогам 2006 года подготовлен второй, ставший уже традиционным, доклад "О состоянии и перспективах развития законодательства Республики Башкортостан", который стал началом отсчета деятельности Курултая в 2007 году.

Целесообразность доклада обусловлена тем, что постоянный анализ динамики правовой системы Республики Башкортостан становится неотъемлемой составляющей законотворческой деятельности парламента республики и позволяет объективно и всесторонне оценить качество правового обеспечения приоритетов государственной политики, выявляет дополнительные ресурсы для дальнейшего и перспективного совершенствования деятельности нашего законодательного органа.

Доклад "О состоянии и перспективах развития законодательства Республики Башкортостан" построен на основе институционально-отраслевого метода и имеет целью создание необходимой и достаточной информационно-аналитической базы для

результативной законодательной деятельности Государственного Собрания — Курултая — Республики Башкортостан. Он обобщает результаты законодательного обеспечения основных направлений государственной политики.

Выводы, представленные в докладе Государственного Собрания — Курултая — Республики Башкортостан, сделаны на основании: анализа законов Республики Башкортостан по отдельным отраслям законодательства через призму их соответствия Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Башкортостан, международным нормам права и федеральному законодательству; изучения опыта законодательного регулирования аналогичных вопросов другими субъектами Российской Федерации; обобщения судебной практики.

В целом ближайшие годы потребуют интенсивного развития республиканского законодательства по следующим направлениям.

Во-первых, совершенствование законодательных основ по реализации административной реформы и повышению эффективности государственного управления, развитию демократических институтов и гарантий прав свобод и обязанностей граждан, укреплению правовых устоев экономической, продовольственной, экологической, демографической безопасности Башкортостана.

Во-вторых, реализация посредством правового инструментария активной промышленной, инновационной и инвестиционной политики, сочетание эффективного государственного регулирования и гарантированной самостоятельности предпринимательства, всех хозяйствующих субъектов независимо от их форм собственности.

В-третьих, решение правовых вопросов охраны и рационального использования земельных, водных, лесных и иных природных ресурсов, повышения роли экологической составляющей всех сфер жизни общества и всех видов человеческой деятельности.

Одним из основных выводов доклада является то, что развитие Башкортостана последовательно характеризуется повышением роли права в проводимых в республике преобразованиях.

Создание научной и теоретико-методической основы развития правовой системы в форме доклада Совета Федерации, по мнению Государственного Собрания — Курултая — Республики Башкортостан, представляется необходимой составляющей законодательной деятельности. Реализация сформулированных в нем идей и предложений несомненно будет способствовать повышению качества правотворческой работы и внесет значимый вклад в общественно-политическое и социально-экономическое развитие Российской Федерации.

Ежегодное обсуждение доклада Совета Федерации на федеральном и региональном уровнях показывает эффективность данной формы коллективной работы в процессе конституционного партнерства, стимулирует создание региональных систем анализа и совершенствования законодательной и правоприменительной деятельности. Свой вклад в доклад Совета Федерации и развитие законодательства готово внести Государственное Собрание — Курултай — Республики Башкортостан.

Таким образом, деятельность органов власти субъектов Российской Федерации по анализу и прогнозу качества законодательства, осуществляемая в форме докладов о состоянии законодательства и правоприменительной практики, становится все более системной и не только способствует совершенствованию базовых полномочий органов власти регионов по принятию законов, но и позволяет придать правотворческой работе программно-целевой характер, обеспечивающий существенное повышение качества осуществления государственной политики на региональном уровне.

Важность и продуктивность проведенной работы по подготовке комплексных документов о состоянии законодательства в субъектах Российской Федерации не вызывают сомнений и предполагают постоянное совершенствование и развитие региональных парламентов.

Анализ первого опыта подготовки докладов законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации продемонстрировал настойчивую потребность профессионализации данной деятельности, подготовки соответствующих кадров, выработки и реализации организационных механизмов ее осуществления на постоянной основе с возможностью непрерывного взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации между собой и с федеральными органами государственной власти по обмену полученными результатами. Реализация такого подхода к организации деятельности по мониторингу законодательства и правоприменительной практики могла бы позволить сформировать столь необходимую организационно-методическую матрицу по совершенствованию законодательства Российской Федерации на всех уровнях его принятия и применения.

§ 5. Доклад Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации" как механизм совершенствования правотворчества

В соответствии с постановлением Совета Федерации от 8 февраля 2006 года № 36-СФ "О докладе Совета Федерации 2005 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" и распоряжением Председателя Совета Федерации от 3 марта 2006 года № 81рп-СФ "О порядке обсуждения доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" в органах государственной власти субъектов Российской Федерации" было организовано обсуждение основных положений доклада, практических подходов к реализации его выводов и рекомендаций в органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Комиссией Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации были предложены членам Совета Федерации методические рекомендации по организации и проведению обсуждения, а также вспомогательные материалы: компакт-диск, содержащий слайды, стенограммы, электронные версии докладов 2004 и 2005 годов, постановления и распоряжения Совета Федерации, а также видеоматериалы.

Обсуждение доклада 2005 года прошло в ряде субъектов Российской Федерации. На конец 2006 года в Совет Федерации поступила информация о проведении обсуждения в следующих субъектах Российской Федерации: город Москва (Московская городская Дума), Новгородская область (Новгородская областная Дума, администрация Новгородской области, Г.Э. Бурбулис, М.М. Сорокин), Магаданская область (администрация Магаданской области, В.Ф. Кулаков), Республика Марий Эл (Государственное Собрание Республики Марий Эл, Н.Л. Дементьева), Ивановская область (правительство Ивановской области, В.К. Гусев, Ю.В. Смирнов), Смоленская область (Смоленская областная Дума, П.М. Беркс), Еврейская автономная область (Законодательное Собрание Еврейской автономной области, И.Г. Глуховский), Республика Коми (Государственный Совет Республики Коми, Е.Н. Трофимов), Республика Калмыкия (Правительство Республики Калмыкия, М.М. Капура), Тульская область (администрация Тульской области, А.Т. Васьков), Саратовская область (Саратовская областная Дума, В.Г. Завадников, С.А. Шувалов), Вологодская область (правительство Вологодской области, В.И. Федоров), Чувашская Республика (Государственный Со-

вет Чувашской Республики, В.И. Слуцкер), Удмуртская Республика (Президент Удмуртской Республики А.А. Волков, член Совета Федерации В.Е. Шудегов), Курганская область (Курганская областная Дума, С.Ф. Лисовский), Республика Дагестан (Народное Собрание Республики Дагестан, И.М.-С. Умаханов), Курская область (В.А. Богданов).

17 марта 2006 года в Московской городской Думе в рамках ежегодного семинара "Мониторинг законодательства и правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации" его участниками было предложено расширить состав участников подготовки доклада за счет региональных органов власти и местного самоуправления, а также предложить субъектам Российской Федерации готовить свои доклады. Совету Федерации было рекомендовано разработать единые системные подходы к подготовке субъектами Российской Федерации своих докладов, включая концепции и структуры докладов.

По итогам обсуждения доклада Совета Федерации в Новгородской области в апреле 2006 года Совету Федерации было предложено углубить содержание доклада в части представления материала регионального характера. Одновременно с рассмотрением доклада Совета Федерации был представлен для обсуждения доклад, подготовленный Новгородской областной Думой. Было принято решение о важности совершенствования данной работы органами государственной власти Новгородской области.

В июне 2006 года доклад Совета Федерации обсуждался в Государственном Собрании Республики Марий Эл. Рассмотрев положения доклада, Государственное Собрание республики утвердило комплекс мероприятий по реализации замечаний и предложений по докладу Совета Федерации 2005 года.

В июне 2006 года доклад обсуждался в администрации Тульской области. Было высказано мнение, что решение вопросов, затронутых в докладе, требует объединения усилий всех политических институтов гражданского общества, и прежде всего органов государственной власти, от федеральных до местных. В предложенном администрацией Тульской области материале по итогам обсуждения излагаются предложения в доклад 2006 года, в частности в сфере совершенствования законодательства о государственной службе, по организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, разграничению полномочий, а также в сфере транспорта, здравоохранения, поддержки ветеранов, молодежной политики и малого предпринимательства.

10 октября 2006 года состоялось расширенное заседание Совета Смоленской областной Думы по обсуждению доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации". При обсуждении доклада депутатами была высказана благодарность в адрес Совета Федерации по поводу положительной практики обсуждения ежегодного доклада Совета Федерации в законодательных (представительных) органах власти субъектов Российской Федерации. Было признано, что такая практика помогает депутатам более квалифицированно осуществлять подходы к формированию нормативно-правовой базы своего региона.

Особый интерес у депутатов вызвал раздел доклада "Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации в свете стратегии правового развития страны", где еще раз были заострены проблемы эффективного осуществления законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации права законодательной инициативы.

Одобрив основные положения доклада, депутаты Смоленской областной Думы высказали солидарность с постановлением Совета Федерации Федерального Собра-

ния Российской Федерации в части необходимости выработки подходов на федеральном и региональных уровнях к системному законодательному обеспечению решения общенациональных проблем.

17 октября 2006 года состоялось заседание правительства Ивановской области, на котором в качестве основного был рассмотрен вопрос "О докладе Совета Федерации 2005 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации". Участниками заседания поддержаны подходы и основные положения доклада, высказаны рекомендации по его совершенствованию.

В октябре 2006 года доклад Совета Федерации обсуждался в Законодательном Собрании Еврейской автономной области. Участниками обсуждения было предложено при подготовке доклада 2006 года уделить больше внимания таким вопросам, как необходимость введения обязательной совместной с исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления деятельности по выявлению основных направлений законотворческой деятельности; обязательный для каждого субъекта Российской Федерации и регулярно проводимый анализ общественных отношений с целью выявления первоочередных потребностей общества; необходимость разработки в каждом субъекте Федерации законопроекта о мониторинге права.

Состоялось обсуждение доклада в Государственном Совете Республики Коми. Во время обсуждения было обращено внимание на наличие потребности в стабильности регулирования общественных отношений, было указано на необходимость принятия таких законодательных актов, нормы которых не было бы необходимости менять вскоре после их принятия.

По итогам обсуждения доклада Совета Федерации 2005 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" в исполнительных органах государственной власти Республики Калмыкия Правительство Республики Калмыкия поддержало изложенные в докладе выводы о состоянии законодательства в Российской Федерации, а также изложило свои предложения по совершенствованию отраслевого законодательства, в частности в сфере культуры, организации федерального законодательного процесса, поставки товаров для государственных нужд, финансировании дорожного хозяйства, обязательств государства перед отдельными категориями граждан.

В ноябре 2006 года прошло обсуждение доклада в Народном Собрании Республики Дагестан. Подтвердив важность проводимой Советом Федерации работы по подготовке доклада "О состоянии законодательства в Российской Федерации" как способствующей обеспечению открытости законодательного процесса, совершенствованию и повышению эффективности законодательства, участниками обсуждения был высказан ряд рекомендаций по совершенствованию законодательного процесса в Российской Федерации. В частности, предлагалось принятие федерального закона "О порядке принятия федеральных конституционных и федеральных законов", который позволил бы обеспечить учет интересов субъектов Российской Федерации и системно организовать законодательную деятельность в стране. Была отмечена важность усиления роли институтов гражданского общества в законодательном процессе, которые могли бы обеспечить всестороннюю экспертизу проектов законов.

4 декабря 2006 года положения доклада обсуждались в Вологодской области на специально организованном "круглом столе" с привлечением представителей органов власти и научно-экспертного сообщества региона. В целом поддержав работу Совета Федерации по подготовке ежегодных докладов "О состоянии законодательства в Российской Федерации", участники обсуждения высказали ряд предложений в части

совершенствования законодательного регулирования в отдельных сферах, которые необходимо отразить в докладе 2006 года.

13 декабря 2006 года состоялось обсуждение доклада в Саратовской областной Думе. В обсуждении доклада принял участие председатель Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации Г.Э. Бурбулис. Участниками обсуждения были поддержаны основные результаты, выводы и предложения, сформулированные в докладе Совета Федерации. Была продемонстрирована поддержка проводимой Советом Федерации деятельности по подготовке ежегодных докладов "О состоянии законодательства в Российской Федерации". Показательным в этом смысле стало представление собственного доклада Саратовской областной Думы "О состоянии законодательства в Саратовской области".

21 декабря 2006 года состоялось обсуждение доклада в Чувашской Республике в рамках организованного Государственным Советом Чувашской Республики "круглого стола". Поддержав основные положения доклада, участники обсуждения высказали предложения в части решения вопроса о создании единой государственной информационной системы мониторинга, которая позволила бы вести учет законодательства, осуществлять контроль, необходимый для анализа планируемых и фактических результатов правотворчества и правоприменения. Формирование такой системы предполагает необходимость нормативного закрепления обязанности для субъектов и участников мониторинга по представлению информации уполномоченному государственному органу, а также определения механизма ведения мониторинга и разработки системы контроля за реализацией результатов мониторинга.

Обсуждение доклада в декабре 2006 года также состоялось в Курской области.

Доклад Совета Федерации 2005 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" также был представлен председателем комиссии Г.Э. Бурбулисом к обсуждению на 32-й конференции Парламентской ассоциации Северо-Запада России и на рабочей встрече руководителей субъектов Российской Федерации Северо-Западного региона.

Проведение обсуждения доклада Совета Федерации в регионах позволило не только установить и усилить обратную связь с субъектами Российской Федерации по анализу качества принимаемого законодательства, но и организовать, обеспечить своеобразное корректное подведение итогов деятельности членов Совета Федерации перед органами государственной власти регионов, которые они представляют в палате.

Обсуждение доклада в субъектах Российской Федерации способствует поддержанию постоянного внимания со стороны всех органов власти к законодательному обеспечению и решению общенациональных проблем и реализации основных направлений государственной политики, определяемых в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Мониторинг законодательства и правоприменительной практики как новый инструмент осуществления государственной политики, предложенный Советом Федерации, действительно на практике способствует не только установлению обратной связи с регионами, но и стимулирует к активному анализу, прогнозу и контролю достижения практических результатов применения законодательства на федеральном и региональном уровнях. Эта работа поможет ответить на качественно новый вопрос: какое законодательство предлагает сегодня государство современному обществу — созидательное, последовательное, стабильное или же удерживающее его развитие?

Часть IV

ИТОГИ И ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Глава 1

Основные итоги законодательной деятельности

§ 1. Законодательное обеспечение государственной политики в 2006 году: динамика и результаты

Цели и задачи законодательной деятельности Федерального Собрания в 2006 году определялись основными направлениями государственной политики, закрепленными в Послании Президента Федеральному Собранию на 2006 год, а также долгосрочными приоритетами стратегического развития России, провозглашенными в посланиях Президента Федеральному Собранию 2002—2005 годов и реализуемыми в режиме планомерной работы органов конституционного партнерства на программно-целевой основе.

Председатель Совета Федерации С.М. Миронов, подводя итоги прошедшего парламентского года, отметил результативную работу палаты в 2006 году. Высоко оценил законодательную деятельность российского парламента в 2006 году Президент Российской Федерации В.В. Путин.

В 2006 году приоритеты государственной политики получили надлежащее законодательное обеспечение. Федеральное Собрание приняло федеральные законы: Лесной кодекс Российской Федерации, заключительную, четвертую часть Гражданского кодекса Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации, "О противодействии терроризму", "О рекламе", "О потребительской корзине в целом по Российской Федерации", "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации", "Об автономных учреждениях", "Об экспорте газа", "О защите конкуренции", "О персональных данных", другие важнейшие для страны законы.

Принятие указанных федеральных законов создает фундаментальную правовую основу для решения масштабных задач по обеспечению стабильного развития экономической и социокультурной сферы в целях повышения качества и уровня жизни всех граждан России, поступательного развития институтов демократии и гражданского общества, обеспечения повышения авторитета Российской Федерации на мировом уровне в свете вступления России во Всемирную торговую организацию.

Все законопроекты, внесенные в 2006 году в Государственную Думу субъектами права законодательной инициативы, были в той или иной степени ориентированы на решение конкретных внутри- и внешнеполитических задач.

В 2006 году в Государственную Думу было внесено всеми субъектами права законодательной инициативы 1109 законопроектов. При некотором снижении общего количества внесенных законопроектов по сравнению с 2005 годом (1259 законопроектов) удалось обеспечить повышение их обоснованности, целенаправленности, качества.

В настоящем докладе впервые представлен сравнительный анализ законодательной деятельности Федерального Собрания в 2004—2006 годах, а также участия в федеральном законодательном процессе субъектов права законодательной инициативы за период 1996—2006 годов, что позволяет с большим основанием говорить о некоторых тенденциях в указанной сфере реализации государственной политики.

Так, в 2006 году Государственной Думой принято 277 федеральных законов (4 закона принимались повторно после согласительных комиссий и специальной комиссии), из них федеральных законов по вопросам ратификации международных договоров Российской Федерации — 37, федеральных конституционных законов — 7.

Сводные данные об итогах законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации в 2006 году и количественные показатели итогов законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации в 2004—2006 годах представлены в таблицах 2—3.

Таблица 2

**Сводные данные
об итогах законодательной деятельности Федерального Собрания
Российской Федерации в 2006 году**

Основные показатели законодательной деятельности	Кол-во принятых законов	В % к числу принятых законов
Принято федеральных законов и федеральных конституционных законов	277	100,00
в том числе:		
вновь принятые федеральные законы	73	26,35
о внесении изменений в действующие законы	192	69,31
о признании утратившими силу федеральных законов и отдельных положений федеральных законов	2	0,72
о признании утратившими силу федеральных законов и отдельных положений федеральных законов и о внесении изменений в федеральные законы	10	3,61
Итого:	277	100,00
Качественные характеристики принятых федеральных законов		
федеральные законы, вносящие изменения в два и более законодательных актов	75	27,08
федеральные конституционные законы	7	2,53
федеральные законы о ратификации международных договоров	37	13,36
федеральные законы, изменяющие кодексы Российской Федерации	75	27,08
федеральные законы об установлении и исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов	13	4,69
Распределение принятых федеральных законов по субъектам права законодательной инициативы		
Федеральные законы, проекты которых внесены одним субъектом права законодательной инициативы	191	68,95
в том числе:		
Правительство Российской Федерации	106	38,27
Президент Российской Федерации	26	9,39
депутат Государственной Думы	22	7,94
законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации	32	11,55

Основные показатели законодательной деятельности	Кол-во принятых законов	В % к числу принятых законов
член Совета Федерации	0	0
Совет Федерации	0	0
Высший Арбитражный Суд Российской Федерации	1	0,36
Федеральные законы, проекты которых внесены двумя и более субъектами права законодательной инициативы	86	31,05
в том числе:		
депутаты Государственной Думы	72	25,99
депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации	7	2,53
депутаты Государственной Думы и член Совета Федерации	6	2,17
депутат Государственной Думы и член Совета Федерации	1	0,36
члены Совета Федерации	0	0
Итого:	277	100,00
Законы, которые отклонялись Советом Федерации в течение 2006 года	6	2,17
в том числе:		
приняты повторно Государственной Думой в 2006 году	2	0,72
сняты с рассмотрения Государственной Думой в 2006 году	1	0,36
Законы, отклоненные Президентом Российской Федерации и находящиеся на рассмотрении Государственной Думы (по состоянию на 1.01.2007 года)	3	1,08
Распределение федеральных законов по годам внесения их в качестве законопроектов в Государственную Думу:		
2006 год	156	56,32
2005 год	96	34,66
2004 год	17	6,14
2003 год	6	2,17
2000—2002 годы	2	0,72
Итого:	277	100,00

Таблица 3

**Количественные показатели
итогов законодательной деятельности Федерального Собрания
Российской Федерации в 2004—2006 годах**

Основные показатели законодательной деятельности	2004 год		2005 год		2006 год	
	Кол-во принятых законов	В % к числу принятых законов	Кол-во принятых законов	В % к числу принятых законов	Кол-во принятых законов	В % к числу принятых законов
Принято федеральных законов и федеральных конституционных законов	228	100	236	100	277	100
в том числе:						
вновь принятые федеральные законы	28	12,28	68	28,81	73	26,35
о внесении изменений в действующие законы	151	65,79	164	69,49	192	69,31

Основные показатели законодательной деятельности	2004 год		2005 год		2006 год	
	Кол-во принятых законов	В % к числу принятых законов	Кол-во принятых законов	В % к числу принятых законов	Кол-во принятых законов	В % к числу принятых законов
федеральные конституционные законы	6	2,63	7	2,97	7	2,53
федеральные законы о ратификации международных договоров Российской Федерации	39	17,20	40	16,95	37	13,36
федеральные законы об установлении и исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов	8	3,50	11	4,66	13	4,69
Федеральные законы, проекты которых внесены одним субъектом права законодательной инициативы	141	61,84	165	69,92	191	68,95
в том числе:						
Правительство Российской Федерации	67	28,07	84	35,59	106	38,27
Президент Российской Федерации	30	13,16	35	14,83	26	9,39
депутат Государственной Думы	22	9,65	22	9,32	22	7,94
законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации	16	7,01	19	8,05	32	11,55
член Совета Федерации	1	0,43	3	1,27	0	0
Совет Федерации	2	0,86	1	0,42	0	0
Верховный Суд Российской Федерации	5	2,19	0		4	1,44
Высший Арбитражный Суд Российской Федерации	0	0	1	0,42	1	0,36
Федеральные законы, проекты которых внесены двумя и более субъектами права законодательной инициативы	87	38,16	71	30,08	86	31,05
в том числе:						
депутаты Государственной Думы	81	35,53	59	25,00	72	25,99
депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации	1	0,43	3	1,27	7	2,53
депутаты Государственной Думы и член Совета Федерации	1	0,43	1	0,42	6	2,17
депутат Государственной Думы и член Совета Федерации	-	-	2	0,85	1	0,36
члены Совета Федерации	4	1,75	1	0,42	0	0
законодательный орган субъекта Российской Федерации и член Совета Федерации	-	-	3	1,27	0	0
законодательный орган субъекта Российской Федерации и депутаты Государственной Думы	-	-	1	0,42	0	0
законодательные органы субъектов Российской Федерации	-	-	1	0,42	0	0
Законы, которые отклонялись Советом Федерации в течение года	7	3,07	6	2,54	6	2,17

Основные показатели законодательной деятельности	2004 год		2005 год		2006 год	
	Кол-во принятых законов	В % к числу принятых законов	Кол-во принятых законов	В % к числу принятых законов	Кол-во принятых законов	В % к числу принятых законов
в том числе:						
приняты повторно Государственной Думой в течение года	6	2,63	2	0,85	2	0,72
сняты с рассмотрения Государственной Думой в течение года	1	0,43	2	0,85	2	0,72
Законы, отклоненные Президентом Российской Федерации и находящиеся на рассмотрении Государственной Думы (по состоянию на конец отчетного года)	2	0,86	4	1,69	3	1,08

В докладе Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации" 2005 года был проделан системный анализ результатов законодательной деятельности. В настоящем докладе сохранена методология анализа, примененная в предыдущем докладе. Это создает репрезентативную основу для анализа динамики законодательной деятельности, поиска и реализации механизмов ее совершенствования и оптимизации.

По формальным признакам все принятые федеральные законы и федеральные конституционные законы (далее — законы) в докладе 2005 года были разделены на вновь принятые законы (далее — новые законы) и законы о внесении изменений в действующие законы. Сохраняя эту классификацию, в категории новых законов, в силу особой специфики их формы и порядка принятия нормативной части, выделены в отдельные группы: законы о ратификации международных договоров Российской Федерации (далее — законы о ратификации); законы об установлении и исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов (далее — бюджетные законы).

Всего в 2006 году было принято 73 новых закона (26,35% от числа принятых), 37 законов о ратификации (13,36%), 13 бюджетных законов (4,69%), а также 192 закона о внесении изменений в действующие законы (69,31%).

Таким образом, практически две трети принятых законов составили законы о внесении изменений в действующие законы, что подтверждает показатели 2004 и 2005 годов и позволяет говорить об устойчивой тенденции превалирования "поправочного законодательства". Указанная группа законов остается неоднородной по своему содержанию и значению, так как включает в себя законы, изменяющие отдельные положения действующих норм, и законы, радикально изменяющие регулирование сразу нескольких сфер социально-экономических отношений. В числе таких законов, вносящих изменения в два и более законодательных акта, носящих зачастую межотраслевой характер, — 75 (27,08%) от числа принятых законов.

6 законодательных актов, или 2,13% принятых в 2006 году федеральных законов, менялись в течение года дважды: 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" (с изм. и доп. от 27 июля 2006 года), Федеральный закон от 2 февраля 2006 года № 19-ФЗ "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"

(с изм. и доп. от 26 июля 2006 года), Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ "О противодействии терроризму" (с изм. и доп. от 27 июля 2006 года), Федеральный закон от 13 марта 2006 года № 39-ФЗ "О внесении изменений в главы 26.1 и 26.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 2.1 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных актов (положений актов) законодательства Российской Федерации о налогах и сборах" (с изм. и доп. от 3 ноября 2006 года), Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ (с изм. и доп. от 4 декабря 2006 года), Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 154-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам использования земель лесного фонда" (с изм. и доп. от 4 декабря 2006 года).

По содержательным признакам все принятые федеральные законы можно разделить на интегральные и отраслевые.

Интегральные законы — федеральные законы, которыми вносятся изменения в несколько федеральных законов, они носят межотраслевой характер. Федеральный законодатель в последние годы часто прибегает к такому способу законодательного регулирования.

К таким законам, например, относятся:

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";

федеральные законы от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий", от 27 июля 2006 года № 142-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд", от 30 июня 2006 года № 93-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества".

Приоритеты законодательной деятельности в 2006 году, как и в прошлом, 2005 году, составили законопроекты, вносимые Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. Из 277 законов, принятых в 2006 году, 132 (47,65%) были внесены именно этими субъектами права законодательной инициативы.

Реализация права законодательной инициативы Президентом Российской Федерации

В 2006 году на рассмотрении Государственной Думы находилось 56 законопроектов, внесенных Президентом Российской Федерации в 1995 — 2006 годах, в том числе внесенных в 1995 году — 3 законопроекта, в 1996 — 2, в 1997 — 2, в 1998 — 4, в 1999 — 2, в 2000 — 2, в 2001 — 2, в 2003 — 2, в 2004 — 1, в 2005 — 2, в 2006 — 34 законопроекта.

По состоянию на 1 января 2007 года завершено рассмотрение 29 законопроектов, внесенных Президентом Российской Федерации, рассмотрение 27 законопроектов не завершено.

Из 29 законопроектов, рассмотрение которых завершено, 26 стали законами, в том числе 22 — вновь принятые федеральные законы, 4 — федеральные законы о внесении изменений в действующие законы, 4 — федеральные конституционные законы, 18 — законы о ратификации.

Распределение 26 принятых законов по годам внесения их в качестве законопроектов в Государственную Думу: 2005 год — 2, 2006 — 24 закона.

В числе 22 вновь принятых федеральных законов: часть четвертая Гражданского кодекса Российской Федерации, 2 закона одновременно вносят изменения в действующие законодательные акты.

Вносят изменения в действующие законодательные акты 4 закона, в том числе 2 — в федеральные конституционные законы, 2 — в законы о ратификации.

Большинство из принятых законов направлено на регулирование правоотношений в сфере государственного строительства, дальнейшую интеграцию в мировое правовое пространство.

Перечень федеральных законов, помимо ратификационных законов, принятых в 2006 году по инициативе Президента Российской Федерации, представлен в таблице 4.

Таблица 4

**Федеральные конституционные законы и федеральные законы,
принятые в 2006 году по инициативе Президента Российской Федерации
(за исключением законов о ратификации)**

Федеральные конституционные законы
Федеральный конституционный закон от 12 апреля 2006 года № 1-ФКЗ "О внесении изменений в статью 6 Федерального конституционного закона "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа";
Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 года № 2-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа";
Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 года № 3-ФКЗ "О внесении изменений в статьи 24 и 33.1 Федерального конституционного закона "Об арбитражных судах в Российской Федерации";
Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 года № 6-ФКЗ "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа"
Федеральные законы
Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации";
Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть четвертая от 18 декабря 2006 года № 230-ФЗ;
Федеральный закон от 18 декабря 2006 года № 231-ФЗ "О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации";
Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ "О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации"

Итоги законопроектной деятельности Президента Российской Федерации представлены в таблице 5.

Таблица 5

Итоги законопроектной деятельности Президента Российской Федерации в 2006 году

Результаты рассмотрения законопроектов, внесенных Президентом Российской Федерации	Кол-во	В % к числу законопроектов, внесенных Президентом Российской Федерации	
		находящихся на рассмотрении Государственной Думы	рассмотрение которых завершено в 2006 году
Число законопроектов, внесенных Президентом Российской Федерации и находящихся на рассмотрении Государственной Думы в 2006 году	56	100,00	
Число законопроектов, рассмотрение которых не завершено в 2006 году	27	48,21	
Число законопроектов, рассмотрение которых завершено в 2006 году	29	51,79	100,00
в том числе:			
принято федеральных законов	26	46,43	89,66
сняты с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы (оба законопроекта были внесены в Государственную Думу в 1998 году)	2	3,57	6,90
отклонены Государственной Думой при рассмотрении в 1 чтении	1	1,79	3,45

Динамика реализации права законодательной инициативы Президентом Российской Федерации в 1996—2006 годах представлена на графике 1.

График 1



Реализация права законодательной инициативы Советом Федерации

В 2006 году на рассмотрении Государственной Думы находилось **27 законопроектов**, внесенных **Советом Федерации** в 1999 — 2006 гг., в том числе внесенных в 1999 году — 1, в 2001 — 1, в 2003 — 3, в 2004 — 9, в 2005 — 10, в 2006 — 3 законопроекта. По состоянию на 1 января 2007 года завершено рассмотрение **3 законопроектов**, внесенных Советом Федерации, рассмотрение 24 законопроектов не завершено.

В 2006 году в числе принятых Государственной Думой федеральных законов не было ни одного, проект которого был бы внесен Советом Федерации.

В числе законопроектов Совета Федерации, рассмотрение которых завершено, следующие:

№ 99121011-2 от 27.12.1999 года "О театре и театральной деятельности в Российской Федерации" — отклонен Государственной Думой при рассмотрении в 1 чтении;

№ 295557-3 от 14.02.2003 года "О внесении изменения в статью 323 Трудового кодекса Российской Федерации" (по вопросу предоставления гарантий медицинского обслуживания в северных регионах Российской Федерации) — снят с рассмотрения Советом Государственной Думы (первое чтение) в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы;

№ 93800-4 от 30.09.2004 года "О государственном регулировании, контроле и надзоре в сфере обеспечения безопасности полетов авиации и использования воздушного пространства Российской Федерации" — возвращен субъекту права законодательной инициативы.

Советом Федерации внесено в 2006 году в Государственную Думу **3 законопроекта** (самый низкий показатель с 1997 года), в том числе:

№ 263037-4 от 26.01.2006 года "О внесении изменения в статью 11 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (об учете мнения населения в случае лишения населенного пункта данного статуса);

№ 303289-4 от 26.05.2006 года "О внесении изменений в статью 6 Федерального закона "Об ограничении курения табака" (в части расширения перечня мест, в которых курение запрещено);

№ 312719-4 от 23.06.2006 года "О внесении изменений в статьи 16 и 19 Водного кодекса Российской Федерации и статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации" (в части уточнения права собственности на водные объекты).

Итоги законопроектной деятельности Совета Федерации в 2006 году представлены в таблице 6.

Таблица 6

Итоги законопроектной деятельности Совета Федерации в 2006 году

Результаты рассмотрения законопроектов, внесенных Советом Федерации	Кол-во	В % к числу законопроектов, внесенных Советом Федерации	
		находившихся на рассмотрении Государственной Думы	рассмотрение которых завершено в 2006 году
Число законопроектов, внесенных Советом Федерации и находившихся на рассмотрении Государственной Думы в 2006 году	27	100,00	
Число законопроектов, рассмотрение которых не завершено в 2006 году	24	88,89	
Число законопроектов, рассмотрение которых завершено в 2006 году	3	11,11	12,50

Результаты рассмотрения законопроектов, внесенных Советом Федерации	Кол-во	В % к числу законопроектов, внесенных Советом Федерации	
		находящихся на рассмотрении Государственной Думы	рассмотрение которых завершено в 2006 году
в том числе:			
принято федеральных законов	0	0,00	0,00
сняты с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы	1	3,70	4,17
отклонены Государственной Думой при рассмотрении в 1 чтении	1	3,70	4,17
возвращены субъекту права законодательной инициативы (без указания причин)	1	3,70	4,17

Динамика реализации права законодательной инициативы Советом Федерации в 1995—2006 годах представлена на графике 2.

График 2



Реализация права законодательной инициативы членами Совета Федерации

В 2006 году на рассмотрении Государственной Думы находилось 140 законопроектов, внесенных членами Совета Федерации (в том числе совместно с другими субъектами права законодательной инициативы) в 1997 — 2006 гг., в том числе внесенных в 1997 году — 2 законопроекта, в 1998 — 2, в 2001 — 2, в 2003 — 7, в 2004 — 8, в 2005 — 41, в 2006 — 78 законопроектов.

По состоянию на 1 января 2007 года на рассмотрении Государственной Думы осталось 88 законопроектов, внесенных членами Совета Федерации.

Завершено рассмотрение Государственной Думой 52 законопроектов, из них принято федеральных законов — 14, завершено рассмотрение по другим основаниям — 38.

Перечень оснований, по которым в 2006 году завершено рассмотрение законопроектов, внесенных членами Совета Федерации, и итоги законопроектной деятельности членов Совета Федерации в 2006 году представлены в таблице 7.

Таблица 7

Итоги законопроектной деятельности членов Совета Федерации в 2006 году

Результаты рассмотрения законопроектов, внесенных членами Совета Федерации	Кол-во	В % к числу законопроектов членов Совета Федерации	
		находившихся на рассмотрении Государственной Думы в 2006 году	рассмотрение которых завершено в 2006 году
Число законопроектов, находившихся в 2006 году на рассмотрении Государственной Думы	140	100,00	
Число законопроектов, рассмотрение которых не завершено в 2006 году	88	62,86	
Число законопроектов, рассмотрение которых завершено в 2006 году	52	37,14	100,00
в том числе:			
принято федеральных законов	14	10,00	26,92
сняты с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы	14	10,00	26,92
возвращены субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы	12	8,57	23,08
отклонены Государственной Думой при рассмотрении в 1 чтении	8	5,71	15,38
возвращены субъекту права законодательной инициативы (без указания причин)	3	2,14	5,77
возвращены субъекту права законодательной инициативы по мотивам принятия аналогичного законопроекта в 1 чтении	1	0,71	1,92

В 2006 году членами Совета Федерации было внесено в Государственную Думу 79 законопроектов, в том числе одним членом Совета Федерации — 33, двумя и более членами Совета Федерации — 6, членами Совета Федерации совместно с депутатами Государственной Думы — 40 законопроектов.

По состоянию на 1 января 2007 года принято 14 законов, в том числе 1 — вновь принятый закон, 13 — законы о внесении изменений в действующие законы, проекты которых были внесены в Государственную Думу членами Совета Федерации в соавторстве с депутатами. Распределение принятых законов по годам внесения в Государственную Думу: 2004 год — 2, 2005 — 5, 2006 — 7 законов.

4 федеральных закона вносят изменения в действующие законы, в том числе в кодексы Российской Федерации: 3 изменения — в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, 1 — в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, 1 — в Семейный кодекс Российской Федерации, 1 — в Уголовный

кодекс Российской Федерации, 1 — в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.

10 законов направлено на регулирование правоотношений в различных сферах, среди них:

Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ "О противодействии терроризму";

Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 146-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об акционерных обществах";

Федеральный закон от 3 июня 2006 года № 76-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об особых экономических зонах в Российской Федерации";

Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 140-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О банках и банковской деятельности" и статью 37 Закона Российской Федерации "О защите прав потребителей";

Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 113-ФЗ "О внесении изменений в статьи 12 и 20 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании";

Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 145-ФЗ "О внесении изменений в статью 3 Закона Российской Федерации "О таможенном тарифе";

Федеральный закон от 27 ноября 2006 года № 153-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма" и Федерального закона "О противодействии терроризму" (вносит изменения в четыре кодекса Российской Федерации);

Федеральный закон от 25 ноября 2006 года № 196-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации";

Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 280-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров";

Федеральный закон от 11 марта 2006 года № 37-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О воинской обязанности и военной службе";

Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 247-ФЗ "О внесении изменений в статью 50.36 и статью 50.39 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций" и статью 72 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)".

Авторами 14 федеральных законов в 2006 году, проекты которых внесены членами Совета Федерации совместно с депутатами Государственной Думы, становились 37 раз 19 членов Совета Федерации, в том числе:

Таблица 8

Реализация права законодательной инициативы членами Совета Федерации в 2006 году

№ п/п	Ф.И.О. члена Совета Федерации — автора федерального закона	Количество и № федеральных законов, принятых в 2006 году, авторами которых является член Совета Федерации
1	Шишков А.Н.	4 (35-ФЗ, 75-ФЗ, 76-ФЗ, 153-ФЗ)
2	Озеров В.А.	3 (35-ФЗ, 153-ФЗ, 3-ФЗ)
3	Орлова С.Ю.	3 (145-ФЗ, 191-ФЗ, 280-ФЗ)
4	Скарга Д.Ю.	3 (145-ФЗ, 191-ФЗ, 280-ФЗ)
5	Ахмедов Ф.Т.	2 (75-ФЗ, 76-ФЗ)

№ п/п	Ф.И.О. члена Совета Федерации — автора федерального закона	Количество и № федеральных законов, принятых в 2006 году, авторами которых является член Совета Федерации
6	Васильев С.А.	2 (140-ФЗ, 247-ФЗ)
7	Иванов И.В.	2 (75-ФЗ, 76-ФЗ)
8	Ключенок В.Д.	2 (35-ФЗ, 153-ФЗ)
9	Лысков А.Г.	2 (35-ФЗ, 153-ФЗ)
10	Мельников В.И.	2 (35-ФЗ, 153-ФЗ)
11	Мутко В.Л.	2 (75-ФЗ, 76-ФЗ)
12	Пушкарев И.С.	2 (145-ФЗ, 280-ФЗ)
13	Федоров В.И.	2 (35-ФЗ, 153-ФЗ)
14	Александров А.И.	1 (153-ФЗ)
15	Артюхов А.В.	1 (71-ФЗ)
16	Межевич В.Е.	1 (146-ФЗ)
17	Мионов С.М.	1 (196-ФЗ)
18	Солонин Ю.Н.	1 (113-ФЗ)
19	Сорокин М.М.	1 (153-ФЗ)
	Итого:	37

В 2006 году завершена процедура рассмотрения 22 законопроектов, внесенных в Государственную Думу членами Совета Федерации в порядке законодательной инициативы в 2006 году¹, из них:

7 — приняты Государственной Думой в окончательной редакции и стали федеральными законами;

3 — не поддержаны Государственной Думой и отклонены при рассмотрении в первом чтении;

1 — снят с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы;

1 — возвращен субъекту права законодательной инициативы по мотивам принятия аналогичного законопроекта в первом чтении;

9 — возвращены Советом Государственной Думы 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 Советом Государственной Думы субъекту права законодательной инициативы (без объяснения причин).

В 2006 году из 79 законопроектов, внесенных в Государственную Думу членами Совета Федерации, 68 направлены на изменение действующего законодательства, например:

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу оперативно-розыскной деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы;

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о квотировании рабочих мест для отдельных категорий граждан);

¹ Статистические данные за период 1997—2005 годов публиковались в докладе Совета Федерации 2005 года.

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам инвестиционной деятельности;

О внесении изменений в статью 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" (в части уточнения порядка распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена);

О внесении изменений в статьи 14, 15 и 39 Федерального закона "О рекламе" (в части рекламы в теле- и радиопрограммах);

О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О Счетной палате Российской Федерации";

О внесении изменений в статью 13 Закона Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации";

О внесении изменений в статью 7 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)";

О внесении изменения в статью 10 Закона Российской Федерации "О недрах";

О внесении изменения в статью 4 Закона Российской Федерации "О трансплантации органов и (или) тканей человека".

Вносимые членами Совета Федерации законопроекты направлены на обеспечение социально-экономической реформы, защиту конституционных прав граждан, развитие институтов демократии и федеративных отношений.

Динамика реализации права законодательной инициативы членами Совета Федерации в 1996—2006 годах представлена на графике 3.

График 3



Реализация права законодательной инициативы депутатами Государственной Думы

В 2006 году на рассмотрении Государственной Думы находилось 1066 законопроектов, внесенных депутатами Государственной Думы (в том числе совместно с другими субъектами права законодательной инициативы) в 1995 — 2006 годах, в том числе внесенных в 1995 году — 3 законопроекта, в 1996 — 13, в 1997 — 11, в 1998 — 7, в 1999 — 19, в 2000 — 19, в 2001 — 30, в 2002 — 41, в 2003 — 49, в 2004 — 65, в 2005 — 303, в 2006 — 506 законопроектов.

По состоянию на 1 января 2007 года завершено рассмотрение 440 законопроектов депутатов Государственной Думы, рассмотрение 626 законопроектов не завершено.

Из 440 законопроектов, рассмотрение которых завершено, 108 — федеральные законы, из них 9 — вновь принятые законы, 99 — законы о внесении изменений в действующие законы (в том числе о признании законов утратившими силу). Соавторами 14 принятых законов являлись члены Совета Федерации.

Распределение 108 принятых законов по годам внесения их в качестве законопроектов в Государственную Думу: 2002 год — 1, 2003 — 2, 2004 — 9, 2005 — 32, 2006 — 64 закона.

Итоги законопроектной деятельности депутатов Государственной Думы в 2006 году представлены в таблице 9.

Таблица 9

Итоги законопроектной деятельности депутатов Государственной Думы в 2006 году

Результаты рассмотрения законопроектов, внесенных депутатами Государственной Думы	Кол-во	В % к числу законопроектов, внесенных депутатами Государственной Думы	
		находившихся на рассмотрении Государственной Думы	рассмотрение которых завершено в 2006 году
Число законопроектов, внесенных депутатами Государственной Думы и находившихся на рассмотрении Государственной Думы в 2006 году	1066	100	
Число законопроектов, рассмотрение которых не завершено в 2006 году	626	58,72	100
Число законопроектов, рассмотрение которых завершено в 2006 году	440	41,28	100,00
в том числе:		0,00	0,00
принято федеральных законов	108	10,13	24,55
сняты с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы	139	13,04	31,59
возвращены субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы	65	6,10	14,77
сняты с рассмотрения Советом Госдумы перед рассмотрением в 1 чтении	3	0,28	0,68
отклонены Государственной Думой при рассмотрении в 1 чтении	105	9,85	23,86
отклонены Государственной Думой при рассмотрении во 2 чтении	5	0,47	1,14
возвращены субъекту права законодательной инициативы (без указания причин)	9	0,84	2,05
сняты с рассмотрения по мотивам принятия аналогичного или альтернативного законопроекта	4	0,38	0,91
сняты с рассмотрения после отклонения Советом Федерации	1	0,09	0,23
сняты с рассмотрения после рассмотрения специальной комиссией	1	0,09	0,23

В числе федеральных законов, принятых Государственной Думой в 2006 году, проекты которых были внесены депутатами, 1 федеральный конституционный закон — Федеральный конституционный закон от 16 октября 2006 года № 4-ФКЗ "О внесении изменения в статью 32 "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", 23 — федеральные законы о внесении изменений в кодексы Российской Федерации (которыми 6 раз вносились изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, 3 — в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, дважды вносились изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации, Трудовой кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, по одному разу — в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Жилищный кодекс Российской Федерации, Семейный кодекс Российской Федерации, Воздушный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации).

Новыми федеральными законами, проекты которых вносили депутаты Государственной Думы, стали:

Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ "О противодействии терроризму" (законопроект внесен депутатами Государственной Думы совместно с членами Совета Федерации);

Федеральный закон от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ "О рекламе";

Федеральный закон от 9 мая 2006 года № 68-ФЗ "О почетном звании Российской Федерации "Город воинской славы";

Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" (об упрощенной системе регистрации и учета иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства и по месту пребывания в Российской Федерации);

Федеральный закон от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ "Об автономных учреждениях";

Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 117-ФЗ "Об экспорте газа";

Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 275-ФЗ "О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций";

Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 271-ФЗ "О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации".

По инициативе депутатов Государственной Думы в 2006 году в некоторые федеральные законы вносились изменения несколько раз.

Так, дважды были внесены изменения в Закон Российской Федерации от 21 мая 1993 года № 5003-1 "О таможенном тарифе".

Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 145-ФЗ "О внесении изменения в статью 3 Закона Российской Федерации "О таможенном тарифе" были внесены изменения в части синхронизации сроков вступления в силу решений Правительства Российской Федерации об изменении ставки вывозной таможенной пошлины на нефть сырую и отдельные категории товаров, выработанных из нефти.

Другой Федеральный закон от 10 ноября 2006 года № 191-ФЗ "О внесении изменений в статью 35 Закона Российской Федерации "О таможенном тарифе" и статью 150 части второй Налогового кодекса Российской Федерации" вносит изменения в части освобождения от пошлины и налога на добавленную стоимость товаров, перемещаемых в рамках международного сотрудничества в области исследования и использования космического пространства.

Дважды были внесены изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации. Первое изменение внесено вышеуказанным федеральным законом; второе изменение внесено Федеральным законом от 3 ноября 2006 года № 176-ФЗ "О внесении изменения в статью 149 части второй Налогового кодекса Российской Федерации" в части уточнения нормы, касающейся освобождения от налога на добавленную стоимость реализации предметов религиозного назначения и религиозной литературы, производимых религиозными организациями.

Также дважды вносились изменения в Федеральный закон от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании". Первое изменение внесено Федеральным законом от 18 июня 2006 года № 113-ФЗ "О внесении изменений в статьи 12 и 20 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" (в части установления процедуры аттестации ректора и введения должности президента высшего учебного заведения). Второе изменение внесено Федеральным законом от 16 октября 2006 года № 161-ФЗ "О внесении изменений в статью 30 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" (в части увеличения размера надбавок за ученые степени кандидата наук и доктора наук).

Динамика реализации права законодательной инициативы депутатами Государственной Думы в 1996—2006 годах представлена на графике 4.

График 4



Реализация права законодательной инициативы Правительством Российской Федерации

В 2006 году на рассмотрении Государственной Думы находилось 182 законопроекта, внесенных Правительством Российской Федерации в 1995—2006 годах, в том числе внесенных в 1995 году — 1 законопроект, в 1996 — 3, в 1997 — 3, в 2000 — 3, в 2001 — 6, в 2002 — 3, в 2003 — 3, в 2004 — 2, в 2005 — 64, в 2006 — 94 законопроекта.

По состоянию на 1 января 2007 года завершено рассмотрение 109 законопроектов Правительства Российской Федерации, рассмотрение 73 законопроектов не завершено.

Из 109 законопроектов Правительства Российской Федерации, рассмотрение которых завершено в 2006 году, 106 — федеральные законы (38,27% к числу законов, принятых Государственной Думой в 2006 году), из них 40 — вновь принятые законы, 66 — законы о внесении изменений в действующие законы (в том числе о признании законов утратившими силу).

Распределение 106 принятых законов по годам внесения их в качестве законопроектов в Государственную Думу: 2003 — 1, 2005 — 44, 2006 — 61 закон.

Итоги законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации в 2006 году представлены в таблице 10.

Таблица 10

Итоги законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации в 2006 году

Результаты рассмотрения законопроектов, внесенных Правительством Российской Федерации	Кол-во	В % к числу законопроектов, внесенных Правительством Российской Федерации	
		находившихся на рассмотрении Государственной Думы	рассмотрение которых завершено в 2006 году
Число законопроектов, внесенных Правительством Российской Федерации и находившихся на рассмотрении Государственной Думы в 2006 году	182	100,00	
Число законопроектов, рассмотрение которых не завершено в 2006 году	73	40,11	
Число законопроектов, рассмотрение которых завершено в 2006 году	109	59,89	100,00
в том числе:			
принято федеральных законов	106	58,24	97,25
сняты с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы	1	0,55	0,92
отклонены Государственной Думой при рассмотрении в 1 чтении в связи с принятием альтернативного законопроекта	1	0,55	0,92
отклонены Государственной Думой при рассмотрении во 2 чтении и сняты с дальнейшего рассмотрения	1	0,55	0,92
возвращены субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы	0	0,00	0,00

В 2006 году по инициативе Правительства Российской Федерации принято 19 из 37 законов о ратификации международных договоров Российской Федерации.

Принят ряд законов о совершенствовании налогового, бюджетного законодательства, таможенного регулирования.

Правительство Российской Федерации явилось инициатором принятиях 2 новых кодексов — Лесного кодекса Российской Федерации и Водного кодекса Российской Федерации, а также автором 28 законов (из 75 принятых Государственной Думой), вносящих 51 из 128 изменений в кодексы Российской Федерации, в том числе:

в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — 14 изменений, в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации — 9, в Бюджетный кодекс Российской Федерации — 4, в Гражданский кодекс Российской Федерации — 4, в Таможенный кодекс Российской Федерации — 3, в Земельный кодекс Российской Федерации — 3, в Уголовно-процессуальный кодекс — 3, в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации — 2, в Воздушный кодекс Российской Федерации — 2, в Градостроительный кодекс Российской Федерации — 2, в Уголовный кодекс Российской Федерации — 1, в часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации — 1, в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации — 1, в Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации — 1, в Водный кодекс Российской Федерации — 1.

В числе законов, принятых в 2006 году по инициативе Правительства Российской Федерации, новые законы:

Федеральный закон от 4 марта 2006 года № 34-ФЗ "Об исполнении бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации за 2004 год";

Федеральный закон от 31 марта 2006 года № 34-ФЗ "О потребительской корзине в целом по Российской Федерации";

Федеральный закон от 15 апреля 2006 года № 52-ФЗ "Об исполнении федерального бюджета за 2004 год";

Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ "О персональных данных";

Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации";

Федеральный закон от 1 декабря 2006 года № 199-ФЗ "О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста";

Федеральный закон 30 декабря 2006 года № 269-ФЗ "Об упрощенном порядке декларирования доходов физическими лицами";

Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ "О развитии сельского хозяйства";

Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 284-ФЗ "О социальных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу в воинских формированиях, дислоцированных на территориях Республики Белоруссия, Республики Казахстан и Киргизской Республики, а также лицам, работающим в этих формированиях";

Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции";

Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 255-ФЗ "Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному медицинскому страхованию";

Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей";

Федеральный закон от 19 декабря 2006 года № 235-ФЗ "О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2007 год";

Федеральный закон от 19 декабря 2006 года № 236-ФЗ "О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2007 год";

Федеральный закон от 19 декабря 2006 года № 243-ФЗ "О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2007 год";

Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 243-ФЗ "О бюджете Фонда обязательного медицинского страхования Российской Федерации на 2007 год".

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 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ "О федеральном бюджете на 2007 год".

Динамика реализации права законодательной инициативы Правительством Российской Федерации в 1996—2006 годах представлена на графике 5.

График 5



Реализация права законодательной инициативы законодательными органами субъектов Российской Федерации

В 2006 году на рассмотрении Государственной Думы находилось 972 законопроекта, внесенного законодательными органами субъектов Российской Федерации (в том числе совместно с другими субъектами права законодательной инициативы) в 1996—2006 годах, в том числе внесенных в 1996 году — 3 законопроекта, в 1997 — 4, в 1998 — 2, в 1999 — 2, в 2000 — 8, в 2001 — 3, в 2002 — 16, в 2003 — 39, в 2004 — 68, в 2005 — 264, в 2006 — 563 законопроекта.

По состоянию на 1 января 2007 года завершено рассмотрение 444 законопроектов законодательных органов субъектов Российской Федерации, рассмотрение 528 законопроектов не завершено.

Из 444 законопроектов, рассмотрение которых завершено, 32 — законы о внесении изменений в действующие законы. При этом проекты каждого из 32 принятых законов были внесены одним субъектом права законодательной инициативы.

Распределение 32 принятых законов по годам внесения их в качестве законопроектов в Государственную Думу: 2000 — 1, 2003 — 2, 2004 — 8, 2005 — 16, 2006 — 5 законов.

Авторами 32 законов, принятых в 2006 году, стали 28 законодательных органов субъектов Российской Федерации, 4 из них стали авторами двух законов, в том числе Государственное Собрание — Курултай — Республики Башкортостан, Законодательное Собрание Краснодарского края, Волгоградская областная Дума, Сахалинская областная Дума.

15 из 32 принятых законов (46,86%) вносят изменения в статью 1 Федерального закона от 29 декабря 1999 года № 218-ФЗ "Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации" (увеличено установленное число мировых судей и количество судебных участков в 15 субъектах Российской Федерации).

Итоги законопроектной деятельности законодательных органов субъектов Российской Федерации в 2006 году представлены в таблице 11.

Таблица 11

Итоги законопроектной деятельности законодательных органов субъектов Российской Федерации в 2006 году

Результаты рассмотрения законопроектов, внесенных законодательными органами субъектов Российской Федерации	Кол-во	В % к числу законопроектов, внесенных законодательными органами субъектов Российской Федерации	
		находившихся на рассмотрении Государственной Думы	рассмотрение которых завершено в 2006 году
Число законопроектов, внесенных законодательными органами субъектов Российской Федерации и находившихся на рассмотрении Государственной Думы в 2006 году	972	100,00	
Число законопроектов, рассмотрение которых не завершено в 2006 году	528	54,32	
Число законопроектов, рассмотрение которых завершено в 2006 году	444	45,68	100,00
в том числе:			
принято федеральных законов	32	3,29	7,21
отклонены Государственной Думой при рассмотрении в 1 чтении	188	19,34	42,34
возвращены субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы	140	14,40	31,53
сняты с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы	40	4,12	9,01
возвращены субъекту права законодательной инициативы (без указания причин)	28	2,88	6,31
сняты с рассмотрения по мотивам принятия аналогичного законопроекта в 1 чтении	14	1,44	3,15
отклонены Государственной Думой при рассмотрении во 2 чтении	2	0,21	0,45

Динамика реализации права законодательной инициативы законодательными органами субъектов Российской Федерации в 1996—2006 годах представлена на графике 6.

График 6



Реализация права законодательной инициативы Конституционным Судом Российской Федерации

В 2006 году Конституционный Суд Российской Федерации не воспользовался своим правом законодательной инициативы.

Реализация права законодательной инициативы Верховным Судом Российской Федерации

В 2006 году на рассмотрении Государственной Думы находилось 19 законопроектов, внесенных Верховным Судом Российской Федерации в 2000—2006 годах, в том числе внесенных в 2000 году — 6 законопроектов, в 2001 — 1, в 2003 — 2, в 2004 — 2, в 2005 — 2, в 2006 — 6 законопроектов.

По состоянию на 1 января 2007 года завершено рассмотрение 6 законопроектов Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрение 13 законопроектов не завершено.

Из 6 законопроектов Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрение которых завершено в 2006 году, 4 — федеральные законы, из них 1 — вновь принятый закон, 3 — законы о внесении изменений в действующие законы:

Федеральный закон от 4 ноября 2006 года № 187-ФЗ "О преобразовании судов общей юрисдикции Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в связи с образованием Пермского края";

Федеральный закон от 3 марта 2006 года № 33-ФЗ "О внесении изменения в статью 131 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" (по вопросу о порядке возмещения процессуальных издержек и размеров выплачиваемых сумм);

Федеральный закон от 11 марта 2006 года № 36-ФЗ "О внесении изменения в статью 4 Федерального закона "О мировых судьях в Российской Федерации" (об изменении критерия расчета численности судей на судебном участке);

Федеральный закон от 5 декабря 2006 года № 220-ФЗ "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).

Распределение 4 принятых законов по годам внесения их в качестве законопроектов в Государственную Думу: 2003 — 1, 2005 — 2, 2006 — 1 закон.

2 законопроекта сняты с рассмотрения, в том числе:

№ 282771-4 от 24 марта 2006 года "О создании Пермского краевого суда" — возвращен Советом Государственной Думы субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы;

№ 66956-4 от 24 июня 2004 года "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" (по вопросу возвращения прокурору приостановленных уголовных дел для обеспечения розыска обвиняемого) — отклонен при рассмотрении Государственной Думой в 1 чтении.

В 2006 году Верховным Судом Российской Федерации было внесено в Государственную Думу 6 законопроектов, из них:

принято федеральных законов — 1 (№ 187-ФЗ от 4 ноября 2006 года "О преобразовании судов общей юрисдикции Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в связи с образованием Пермского края");

возвращено субъекту права законодательной инициативы — 1 (№ 282771-4 от 24 марта 2006 года "О создании Пермского краевого суда").

Находятся на рассмотрении Государственной Думы 4 законопроекта:

№ 287750-4 от 10 апреля 2006 года "Об обеспечении прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции в Российской Федерации";

№ 314195-4 от 28 июня 2006 года "Об упразднении некоторых военных судов";

№ 374023-4 от 12 декабря 2006 года "О внесении изменений в статьи 314 и 316 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации";

№ 381232-4 от 29 декабря 2006 года "Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации".

В 2006 году было принято 4 федеральных закона, внесенных Верховным Судом Российской Федерации.

При этом по состоянию на 1 января 2007 года в Государственной Думе находилось на рассмотрении 12 законопроектов Верховного Суда Российской Федерации, из них 3 законопроекта были внесены в 2006 году, в том числе:

Об обеспечении прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции в Российской Федерации;

Об упразднении некоторых военных судов;

О внесении изменений в статьи 314 и 316 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

С 1996 года Верховным Судом Российской Федерации было внесено в Государственную Думу 66 законопроектов, в том числе: в 1996 году — 1 законопроект, 1997 — 6, 1998 — 8, 1999 — 6, 2000 — 19, 2001 — 4, 2002 — 3, 2003 — 5, 2004 — 5, 2005 — 3, 2006 — 6 законопроектов.

Федеральными законами стало 22 законопроекта, в том числе в 1997 году — 4, в 1998 — 3, в 1999 — 2, в 2000 — 1, в 2002 — 3, в 2004 — 5, в 2006 — 4.

Итоги законопроектной деятельности Верховного Суда Российской Федерации в 2006 году представлены в таблице 12.

Таблица 12

Итоги законопроектной деятельности Верховного Суда Российской Федерации в 2006 году

Результаты рассмотрения законопроектов, внесенных Верховным Судом Российской Федерации	Кол-во	В % к числу законопроектов, внесенных Верховным Судом Российской Федерации	
		находящихся на рассмотрении Государственной Думы	рассмотрение которых завершено в 2006 году
Число законопроектов, внесенных Верховным Судом Российской Федерации и находящихся на рассмотрении Государственной Думы в 2006 году	19	100,00	
Число законопроектов, рассмотрение которых не завершено в 2006 году	13	68,42	
Число законопроектов, рассмотрение которых завершено в 2006 году	6	31,58	100,00
в том числе:			
принято федеральных законов	4	21,05	66,67
отклонены Государственной Думой при рассмотрении в 1 чтении	1	5,26	16,67
возвращены субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы	1	5,26	16,67

Динамика реализации права законодательной инициативы Верховным Судом Российской Федерации в 1996—2006 годах представлена на графике 7.

График 7



Реализация права законодательной инициативы Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации

В 2006 году на рассмотрении Государственной Думы находилось 6 законопроектов, внесенных Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, в том числе внесенных в 2001 году — 1, в 2006 — 5.

По состоянию на 1 января 2007 года завершено рассмотрение 1 законопроекта, который стал Федеральным законом от 4 ноября 2006 года № 186-ФЗ "О создании Арбитражного суда Пермского края" (внесен 2 марта 2006 года), рассмотрение 5 законопроектов не завершено, в их числе:

№ 156898-3 от 29 ноября 2001 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" (по вопросу повышения квалификации судей; внесен совместно с Верховным Судом Российской Федерации);

№ 274635-4 от 2 марта 2006 года "О внесении изменения в статью 6.1 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" (о порядке прекращения полномочий председателей и заместителей председателей судов);

№ 274678-4 от 2 марта 2006 года "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации";

№ 314141-4 от 28 июня 2006 года "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации";

№ 381225-4 от 29 декабря 2006 года "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации об обязательном пенсионном страховании в части взыскания недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов".

Итоги законопроектной деятельности Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в 2006 году представлены в таблице 13.

Таблица 13

Итоги законопроектной деятельности Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в 2006 году

Результаты рассмотрения законопроектов, внесенных Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации	Кол-во	В % к числу законопроектов, внесенных Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации	
		находившихся на рассмотрении Государственной Думы	рассмотрение которых завершено в 2006 году
Число законопроектов, внесенных Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации и находившихся на рассмотрении Государственной Думы в 2006 году	6	100,00	
Число законопроектов, рассмотрение которых не завершено в 2006 году	5	83,33	
Число законопроектов, рассмотрение которых завершено в 2006 году	1	16,67	100,00
в том числе:			
принято федеральных законов	1	16,67	100,00

С 1996 по 2006 год Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации было внесено в Государственную Думу 18 законопроектов, в том числе в 1996 — 2 законопроекта, 1997 — 2, 1998 — 1, 2000 — 4, 2001 — 1, 2004 — 3, 2006 — 5; стали федеральными законами — 11, в том числе в 1997 году — 5, 2001 — 2, 2002 — 2, 2005 — 1, 2006 — 1 законопроект.

Динамика реализации права законодательной инициативы Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации в 1996—2006 годах представлена на графике 8.

График 8



В 2006 году продолжалась совместная целенаправленная работа всех ветвей государственной власти по законодательному обеспечению судебной реформы. Были приняты законы:

от 5 декабря 2006 года № 220-ФЗ "О внесении изменений в статью 1 Федерального закона "Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации";

от 4 ноября 2006 года № 187-ФЗ "О преобразовании судов общей юрисдикции Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в связи с образованием Пермского края";

от 4 ноября 2006 года № 186-ФЗ "О создании арбитражного суда Пермского края";

от 3 июля 2006 года № 98-ФЗ "О внесении изменений в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации";

от 3 июля 2006 года № 97-ФЗ "О внесении изменений в статью 23.34 Кодекса Российской Федерации об административных нарушениях и статьи 40 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации";

от 9 июня 2006 года № 83-ФЗ "О ратификации Договора между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о передаче осужденных";

от 9 июня 2006 года № 82-ФЗ "О ратификации Конвенции между Российской Федерацией и Французской Республикой о передаче лиц, осужденных к лишению свободы";

от 3 июня 2006 года № 72-ФЗ "О признании утратившей силу части шестой статьи 234 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации";

от 15 апреля 2006 года № 50-ФЗ "О внесении изменений в статью 13 Федерального закона "О Федеральной службе безопасности" и в статьи 7 и 8 Федерального закона "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений";

от 3 марта 2006 года № 33-ФЗ "О внесении изменений в статью 131 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации";

от 9 января 2006 года № 13-ФЗ "О внесении изменений в статьи 44, 54 и 402 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации";

от 9 января 2006 года № 14-ФЗ "О ратификации Договора между Российской Федерацией и Мексиканскими Соединенными Штатами о передаче для наказания лиц, осужденных к лишению свободы".

Федеральные законы о ратификации международных договоров Российской Федерации

В 2006 году принято 37 федеральных законов о ратификации международных договоров Российской Федерации, проекты которых внесли Президент Российской Федерации (18) и Правительство Российской Федерации (19). В их числе федеральные законы:

от 18 февраля 2006 года № 25-ФЗ "О принятии Российской Федерацией Устава Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций";

от 8 марта 2006 года № 40-ФЗ "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции";

от 25 июля 2006 года № 123-ФЗ "О ратификации Протокола о порядке формирования и функционирования сил и средств системы коллективной безопасности государств — участников Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года";

от 2 октября 2006 года № 158-ФЗ "О ратификации Международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма";

от 25 июля 2006 года № 125-ФЗ "О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию";

от 20 апреля 2006 года № 56-ФЗ "О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма";

от 3 июля 2006 года № 102-ФЗ "О ратификации Договора о статусе Основ законодательства Евразийского экономического сообщества, порядке их разработки, принятия и реализации";

от 25 июля 2006 года № 127-ФЗ "О ратификации Протокола о внесении изменений в Европейскую конвенцию о пресечении терроризма";

от 3 января 2006 года № 4-ФЗ "О ратификации Соглашения о взаимном обеспечении сохранности межгосударственных секретов в области правовой охраны изобретений";

от 3 июня 2006 года № 69-ФЗ "О ратификации Соглашения об учреждении Евразийского банка развития";

от 27 декабря 2006 года № 240-ФЗ "О ратификации Международной конвенции о борьбе с допингом в спорте";

от 7 декабря 2006 года № 227-ФЗ "О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о сотрудничестве в области социального обеспечения" и другие.

В числе принятых федеральных законов о ратификации: 14 — по вопросам сотрудничества в сфере безопасности, 11 — по вопросам сотрудничества в сфере экономики, 5 — по вопросам сотрудничества в социальной сфере, 3 — по вопросам защиты прав и свобод человека, 2 — по вопросам борьбы с коррупцией, 1 — по вопросам миграции,

2 — по вопросам визового режима, въезда, выезда и пребывания иностранных граждан в Российской Федерации.

В структуре принятых в 2006 году законов о ратификации, как и в 2005 году, преобладают законы, направленные на регулирование правоотношений в сфере безопасности.

Многие из ратифицированных законов содержат иные правила, чем предусмотренные законодательством Российской Федерации. В ряде случаев это предполагает внесение изменений в некоторые федеральные законы (в частности, в Уголовный кодекс Российской Федерации) и принятие подзаконных актов на уровне Правительства Российской Федерации (федеральные законы о ратификации Соглашения о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания, о ратификации Конвенции о социально-бытовом обслуживании моряков в море и порту).

Особенностью нынешнего этапа принятия законов о ратификации является то, что в разработке некоторых международных правовых актов, ратифицированных в 2006 году, активное участие приняла Российская Федерация, в частности в разработке Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма, Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Другая особенность — внесение изменений в ранее ратифицированные международные правовые акты. Такие изменения в 2006 году внесены в 4 из 37 подобных правовых актов, в том числе в Соглашение об основных принципах военно-технического сотрудничества между государствами — участниками Договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 года, в Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 года, в Европейскую конвенцию о пресечении терроризма, в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Эстонской Республики о сотрудничестве в области пенсионного обеспечения от 25 июня 1993 года.

Среди ратифицированных в 2006 году законов — международные правовые акты Организации Объединенных Наций, Совета Европы, Содружества Независимых Государств и другие. Так, например, 14 законов о ратификации регулируют правоотношения в рамках Содружества Независимых Государств.

В 12 законах сторонами ратифицируемых соглашений являются Правительство Российской Федерации и правительства зарубежных государств (Республика Индия, Алжирская Народная Демократическая Республика, Республика Корея, Республика Чили, Румыния, Латвийская Республика, Эстонская Республика, Французская Республика и другие).

Работа с отклоненными законами

В 2006 году продолжилась работа Федерального Собрания Российской Федерации с отклоненными законами. Государственной Думой завершено рассмотрение 12 законов, отклоненных Советом Федерации и Президентом Российской Федерации в текущем и предыдущих созывах, из них:

7 законов, отклоненных Советом Федерации (по годам отклонения: 1996 — 1, 1998 — 1, 2000 — 1, 2005 — 1, 2006 — 3);

2 закона, отклоненных Президентом Российской Федерации (отклонены в 2006 г.) и повторно принятых Государственной Думой, опубликованы;

2 закона, отклоненных Советом Федерации в 2006 году (повторно приняты Государственной Думой, опубликованы);

1 закон, отклоненный Советом Федерации в 2006 году и снятый с дальнейшего рассмотрения Государственной Думы.

В 2006 году Советом Федерации было отклонено 6 федеральных законов, Президентом Российской Федерации — 3 федеральных закона, одобренных Советом Федерации.

Данные об отклоненных федеральных законах приведены в таблицах 14—17.

Таблица 14

Законы, одобренные Советом Федерации в 2006 году, отклоненные Президентом Российской Федерации и находящиеся на рассмотрении Государственной Думы

Наименование и номер закона	Дата последнего события и принятое решение
О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О милиции" (проект № 249809-4)	22.02.2006 г. — принят Государственной Думой 24.03.2006 г. — одобрен Советом Федерации 05.04.2006 г. — отклонен Президентом Российской Федерации 30.06.2006 г. — состоялось заседание специальной комиссии в составе депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации 08.07.2006 г. — принят Государственной Думой в редакции специальной комиссии 14.07.2006 г. — одобрен Советом Федерации 25.07.2006 г. — подписан Президентом Российской Федерации
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" (проект № 112345-4)	23.12.2005 г. — принят Государственной Думой 27.12.2005 г. — одобрен Советом Федерации 09.01.2006 г. — отклонен Президентом Российской Федерации 03.07.2006 г. — состоялось заседание специальной комиссии в составе депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации 07.07.2006 г. — принят Государственной Думой в редакции, предложенной специальной комиссией 14.07.2006 г. — одобрен Советом Федерации 27.07.2006 г. — подписан Президентом Российской Федерации
О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (проект № 239867-4)	24.12.2006 г. — принят Государственной Думой 08.12.2006 г. — одобрен Советом Федерации 21.12.2006 г. — отклонен Президентом Российской Федерации

Таблица 15

Законы, отклоненные Советом Федерации в 2006 году и снятые с рассмотрения Государственной Думы

Наименование и номер закона	Дата последнего события и принятое решение
О внесении изменения в статью 17 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" (в части моратория на лицензирование производства и реализации игорного оборудования) (проект № 228270-4)	10.03.2006 г. — принят Государственной Думой 24.03.2006 г. — отклонен Советом Федерации 04.04.2006 г. — передан в ответственный комитет Государственной Думы 17.05.2006 г. — снят с дальнейшего рассмотрения

Таблица 16

Законы, отклоненные Советом Федерации в 2006 году и находившиеся в 2006 году на рассмотрении Государственной Думы

Наименование и номер закона	Дата последнего события и принятое решение
О внесении изменений в Федеральный закон "Об исполнительном производстве" (по вопросу уточнения порядка взыскания исполнительского сбора) (проект №191557-4)	26.05.2006 г. — принят Государственной Думой 02.06.2006 г. — отклонен Советом Федерации с созданием согласительной комиссии Государственной Думой 09.06.2006 г. — принято постановление о создании согласительной комиссии (срок работы в составе комиссии избранных в нее депутатов до 1 июля 2006 года) 31.10.2006 г. — Советом Государственной Думы принято решение внести указанный федеральный закон на рассмотрение Государственной Думы 17 ноября 2006 года в редакции согласительной комиссии 14.11.2006 г. — Советом Государственной Думы принято решение перенести рассмотрение указанного проекта федерального закона с 17 ноября 2006 года на более поздний срок
О внесении изменения в Конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" (проект № 264781-4)	20.12.2006 г. — принят Государственной Думой 27.12.2006 г. — отклонен Советом Федерации с созданием согласительной комиссии
О внесении изменений в статью 5 Федерального закона "Об особой экономической зоне в Магаданской области" (проект № 376907-4)	22.12.2006 г. — принят Государственной Думой 27.12.2006 г. — отклонен Советом Федерации с созданием согласительной комиссии
О внесении изменений в статью 1062 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации (проект № 233912-4)	20.12.2006 г. — принят Государственной Думой 27.12.2006 г. — отклонен Советом Федерации с созданием согласительной комиссии

Таблица 17

Законы, повторно принятые Государственной Думой в 2006 году после отклонения Советом Федерации

Наименование и номер закона	Дата последнего события и принятое решение
О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (об установлении административной ответственности за неуплату в срок административного штрафа) (проект № 148199-4)	18.01.2006 г. — принят Государственной Думой 25.01.2006 г. — отклонен Советом Федерации с созданием согласительной комиссии 08.02.2006 г. — принят Государственной Думой в редакции согласительной комиссии 22.02.2006 г. — одобрен Советом Федерации, подписан Президентом Российской Федерации 3 марта 2006 года (№ 30-ФЗ)
О внесении изменений в главу 21 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3 Федерального закона "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" (об уточнении норм, касающихся применения нулевой ставки налога на добавленную стоимость) (проект № 240797-4)	18.01.2006 г. — принят Государственной Думой 08.02.2006 г. — отклонен Советом Федерации с созданием согласительной комиссии 15.02.2006 г. — принят Государственной Думой в ранее принятой редакции, 28 февраля 2006 года подписан Президентом Российской Федерации (№ 28-ФЗ)

Мотивами отклонения законов являлись, в частности, следующие причины: введение норм, ухудшающих положение налогоплательщиков, нарушающих принцип справедливости налогообложения, несогласованность с действующим законодательством, несовершенство юридической техники.

Анализ принятых в 2006 году законов позволяет обратить внимание на следующее:

в структуре принятых законов остается высокой доля законопроектов, которыми вносятся изменения одновременно в несколько федеральных законов, принадлежащих зачастую к различным отраслям законодательства. Таких законов, вносящих изменения в два и более законодательных актов, принято в 2006 году 75 (27%);

как и в предыдущие годы, в ряд законов были внесены изменения с целью приведения их в соответствие с федеральным законодательством. В числе законов, послуживших основанием для таких изменений в 2006 году, были такие, как "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", "Об особых экономических зонах в Российской Федерации", "О федеральном бюджете на 2006 год", "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд", Трудовой кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации;

почти каждый третий закон (75 из 277, или 27%) был направлен на внесение изменений в кодифицированные акты, приняты новая редакция Водного кодекса Российской Федерации, новая редакция Лесного кодекса Российской Федерации, часть четвертая Гражданского кодекса Российской Федерации.

Статистические данные о количестве таких изменений приведены в таблице 18.

Таблица 18

Статистические данные о числе изменений, внесенных в кодексы Российской Федерации в 2006 году

Наименование кодекса	Кол-во изменений, внесенных в кодексы	В % к числу изменений, внесенных в кодексы
Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)	24	18,75
Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)	4	3,13
Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях	26	20,31
Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)	8	6,25
Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая)	3	2,34
Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья)	3	2,34
Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая)	1	0,78
Земельный кодекс Российской Федерации	11	8,59
Бюджетный кодекс Российской Федерации	7	5,47
Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации	6	4,69
Градостроительный кодекс Российской Федерации	5	3,91
Жилищный кодекс Российской Федерации	4	3,13
Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации	3	2,34
Водный кодекс Российской Федерации	2	1,56

Наименование кодекса	Кол-во изменений, внесенных в кодексы	В % к числу изменений, внесенных в кодексы
Воздушный кодекс Российской Федерации	3	2,34
Трудовой кодекс Российской Федерации	3	2,34
Семейный кодекс Российской Федерации	3	2,34
Таможенный кодекс Российской Федерации	3	2,34
Уголовный кодекс Российской Федерации	3	2,34
Лесной кодекс Российской Федерации	2	1,56
Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации	2	1,56
Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации	1	0,78
Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации	1	0,78
Общее число изменений, внесенных в кодексы Российской Федерации	128	100,00

Как видно из представленной таблицы, более половины всех изменений, внесенных в 2006 году в кодифицированные акты (69 из 128 изменений, или 54%), приходилось на 3 кодекса: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — 26 изменений, или 20,31%, Налоговый кодекс Российской Федерации — 28 изменений (24 изменения — в часть вторую, 4 — в часть первую), Гражданский кодекс Российской Федерации — 15 изменений.

Наибольшее число изменений в кодексы Российской Федерации внесено по инициативе Правительства Российской Федерации (53 изменения, или 41,4%).

Продолжается уже не раз отмеченная, в том числе и в докладах Совета Федерации 2004, 2005 годов как негативная, практика принятия законов Государственной Думой сразу в трех чтениях.

Так, в 2006 году в течение одного месяца (с момента регистрации в Государственной Думе до подписания Президентом Российской Федерации) стали федеральными законами 7 законопроектов (в 2005 году — 10), из них авторами 5 законов были депутаты Государственной Думы, 2 — Правительство Российской Федерации. Так, например, в течение 22 дней принят Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 116-ФЗ "О внесении изменения в статью 45 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)"; в течение 23 дней — Федеральный закон от 18 февраля 2006 года № 27-ФЗ "О внесении изменений в статьи 7 и 9 Федерального закона "О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2006 год" и Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 267-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О валютном регулировании и валютном контроле".

7 федеральных законов, принятых в 2006 году, находились на рассмотрении Государственной Думы более 1126 дней. Так, например, Федеральный закон от 5 декабря 2006 года № 214-ФЗ "О внесении изменения в статью 1 Федерального закона "Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации" (об увеличении установленного числа мировых судей и количества судебных участков в Орловской области), внесенный 12 июня 2000 года Орловским областным Советом депутатов, прошел путь от даты внесения в Государственную Думу до подписания Президентом Российской Федерации за 2366 дней.

2006 год не стал исключением и подтвердил тенденцию прошлых лет, когда в структуре принятых законов значительна доля тех, которые были внесены в качестве

законопроектов в последние два года, включая отчетный. Так, например, из 277 принятых в 2006 году законов 252, или 91%, были внесены в Государственную Думу в 2005 и 2006 годах.

Наблюдается различная результативность участия в федеральном законодательном процессе субъектов права законодательной инициативы, предусмотренных статьей 105 Конституции Российской Федерации. Анализ данных, представленных на графиках 1—8, позволяет зафиксировать следующие тенденции:

по законодательным органам субъектов Российской Федерации на протяжении последних 7 лет (2000—2006 гг.) наблюдается стабильный ежегодный прирост числа внесенных в Государственную Думу законопроектов (316 законопроектов — в 2000 году, 563 — в 2006 году), в течение последних 4 лет (2003—2006 гг.) отмечается положительная динамика числа принятых федеральных законов: 2003 — 12, 2004 — 16, 2005 — 24, 2006 — 32;

положительная динамика по числу внесенных в Государственную Думу законопроектов и числу законопроектов, ставших федеральными законами, наблюдается у членов Совета Федерации в 2003 — 2006 гг. (внесено в 2003 году 39 законопроектов, в 2004 — 45, в 2005 — 67, в 2006 году — 79; принято законов: в 2003 году — 2, в 2004 — 5, в 2005 — 13, в 2006 — 14). В то же время количество законопроектов, вносимых в Государственную Думу членами Совета Федерации, примерно в 2 раза ниже по сравнению с периодом 1997—2000 годов;

Совет Федерации в период с 2001 по 2006 год реализует свое право законодательной инициативы на уровне 1—2 принятых федеральных законов ежегодно, причем в течение последних 12 лет только дважды — в 2000 и 2006 годах — по инициативе Совета Федерации не принято ни одного федерального закона. Наблюдается снижение числа принятых по инициативе Совета Федерации федеральных законов и по созывам Государственной Думы: 2 созыв — 5 законов, 3 созыв — 4, 4 созыв (2004—2006 гг.) — 3. В последние три года также снижается число внесенных Советом Федерации в Государственную Думу законопроектов: 2003 год — 15, 2004 — 13, 2005 — 12, 2006 — 3;

депутаты Государственной Думы за последние 11 лет ежегодно вносили в среднем по 499 законопроектов, становилось законами по 75 законопроектов в год. В 2006 году по инициативе депутатов Государственной Думы принято 108 законов — это лучший показатель за период 1996—2006 годов. За последние 3 года (2004—2006 гг.) депутаты Государственной Думы 4 созыва стали авторами 291 закона; это также лучший показатель для любого трехлетнего периода на протяжении 11 лет;

Президентом Российской Федерации на протяжении 11 лет (с 1996 по 2006 год) ежегодно вносилось в среднем по 35 законопроектов, становилось законами по 30 законопроектов в год; наметилась тенденция снижения ежегодного числа законопроектов, вносимых Президентом Российской Федерации в среднем в течение созыва: 2 созыв — 40, 3 созыв — 34, 4 созыв (2004—2006 гг.) — 31. На протяжении последних 7 лет (с 2000 по 2006 год) все законопроекты Президента Российской Федерации, находившиеся на рассмотрении палат Федерального Собрания Российской Федерации, стали федеральными законами. В Государственной Думе 2 созыва результативность рассмотрения законопроектов, внесенных Президентом Российской Федерации, составляла 64% (отношение числа законопроектов, ставших федеральными законами в течение созыва, к числу законопроектов, внесенных в данном созыве), в Государственной Думе 3 и 4 созывов — 100%. Так, например, в течение 3 и 4 созывов в Государственную Думу внесено Президентом Российской Федерации 226 законопроектов (2000 год — 38, 2001 — 35, 2002 — 31, 2003 — 32, 2004 — 30, 2005 — 26,

2006 — 34), принято федеральных законов — 228 (2000 — 24, 2001 — 45, 2002 — 37, 2003 — 30, 2004 — 31, 2005 — 35, 2006 — 26);

Правительством Российской Федерации на протяжении 11 лет (с 1996 по 2006 год) ежегодно вносилось в среднем по 121 законопроект, становилось законами по 84 законопроекта в год; наметилась тенденция снижения ежегодного числа законопроектов, вносимых в Государственную Думу Правительством Российской Федерации (2 созыв — 176, 3 созыв — 86, 4 созыв (2004—2006 гг.) — 92. В Государственной Думе 2 созыва результативность рассмотрения законопроектов, внесенных Правительством Российской Федерации, составляла 48%, в Государственной Думе 3 и 4 созывов — 92% и 95% соответственно. Так, например, в течение 3 и 4 созывов в Государственную Думу внесено Правительством Российской Федерации 629 законопроектов (2000 год — 60, 2001 — 100, 2002 — 100, 2003 — 82, 2004 — 69, 2005 — 124, 2006 — 94), принято федеральных законов 584 (2000 — 71, 2001 — 68, 2002 — 95, 2003 — 80, 2004 — 80, 2005 — 84, 2006 — 106).

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 частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации). Чаще всего именно отсутствие этого документа рассматривалось как основание для снятия законопроектов с рассмотрения Государственной Думой на предварительной стадии как "не соответствующих требованиям Регламента Государственной Думы и Конституции Российской Федерации". Вместе с тем в свете решения Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2006 года, рассмотревшего конституционность положений пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации, эта ситуация должна быть изменена.

Нельзя не обратить еще раз 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.

В 2006 году Совет Федерации устранил отмеченное в предыдущем докладе препятствие для тщательного и всестороннего анализа комитетами (комиссиями) Совета Федерации, членами Совета Федерации федеральных законов, обусловленное весьма короткими сроками между принятием закона Государственной Думой и его рассмотрением на заседании Совета Федерации. Во-первых, был изменен постоянный день проведения заседаний Совета Федерации со среды на пятницу. Во-вторых, Совет Федерации стал прибегать к процедуре "принятия федерального закона к рассмотрению". Эти меры позволили решить проблему недостатка времени для подготовки закона к рассмотрению Советом Федерации.

В 2006 году по процедуре "принятия закона к рассмотрению" было рассмотрено 9 федеральных законов. Это новая редакция Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ, Федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 205-ФЗ "О внесении изменений в статьи 19 и 20 Федерального закона "О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2006 год" и другие.

Дальнейшему совершенствованию федеральной законопроектной и законодательной деятельности, повышению прозрачности и организованности, без сомнения, будет способствовать принятие дорабатываемых в настоящее время рабочей группой Совета Федерации совместно с депутатами Государственной Думы федеральных законов о нормативных правовых актах Российской Федерации и порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов.

Принципиальное изменение ситуации связано с перспективой долгосрочного планирования законопроектной работы, глубокой концептуальной проработкой способов реализации стратегических задач, своевременной и адекватной реакцией ведущих субъектов права законодательной инициативы на насущные потребности в законодательном обеспечении политики государства, выраженной в концепции законопроектной деятельности в Российской Федерации.

§ 2. Правовое обеспечение процесса совершенствования законодательства: проекты федеральных законов "О нормативных правовых актах в Российской Федерации", "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов", "О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации"

В докладе Совета Федерации 2005 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" был подтвержден тезис о необходимости объявления одним из приоритетных направлений государственной политики в Российской Федерации совершенствования законодательства. В целях реализации его выводов и рекомендаций было принято решение о подготовке в режиме доработки проектов федеральных законов "О нормативных правовых актах в Российской Федерации", "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов", "О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации".

Распоряжением Председателя Совета Федерации от 22 марта 2006 года № 129рп-СФ была образована рабочая группа Совета Федерации по подготовке проектов законов "О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации", "О нормативных правовых актах в Российской Федерации", "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов".

В течение 2006 года проводилась работа по подготовке концепций и текстов законопроектов.

В период с апреля по декабрь 2006 года было проведено 6 заседаний рабочей группы Совета Федерации: 4 марта, 25 мая, 1 июня, 22 сентября, 26 октября и 20 ноября.

Действующий при рабочей группе коллектив экспертов непрерывно работал с концепциями, структурой и текстами законопроектов.

Вопрос о разработке и принятии данных федеральных законов поднимался еще в 1997 году. Поэтому в настоящий период тексты федеральных законов дорабатывались на базе имеющихся материалов. Структура имеющихся законопроектов перерабатывалась с учетом новых положений, учитывающих реалии времени и отвечающих требованиям современного законодательства и правоприменения.

Попытки принять эти законы отдельно, как известно, не достигли цели. Совет Федерации, представляя их концепции в докладе 2005 года, исходил из того, что они связаны между собой единством целей, средств и способов определения правового регулирования организации правотворческой деятельности в Российской Федерации.

Проекты законов дорабатывались комплексно, исходя из единства концептуальных подходов к их содержанию, значению для правовой системы Российской Федера-

ции, места в системе действующего законодательства, потребностей в них общества и государства.

В ходе осуществления конституционной реформы создается практически новая правовая система, отражающая потребности современного этапа развития российского общества. Этим объясняется насущная потребность в урегулировании правотворческого процесса, упорядочении видов и форм издаваемых нормативных актов, установлении их соотношения между собой.

Правовым открытием, реализованным в настоящих законопроектах, является осмысление нормативной составляющей правовой системы Российской Федерации как единства трех видов деятельности: нормотворчество — правоприменение — мониторинг. Это можно отнести к новеллам правовой науки.

Действующее законодательство Российской Федерации недостаточно полно регулирует различные стороны правотворчества, до сих пор отсутствовало определение понятия и видов нормативных правовых актов, полномочий правотворческих органов, не был регламентирован порядок подготовки и оформления проектов актов. Это осложняет взаимоотношения между участниками процесса создания правовых актов, отрицательно сказывается на качестве актов, оперативности их принятия, что нарушает системные связи между ними и приводит к возникновению многочисленных юридических противоречий и коллизий.

Именно предлагаемый Советом Федерации пакет из трех законов призван обеспечить структурирование существующей системы нормативно-правовых актов, упорядочить правила юридической техники, снизить потенциальную коррупционность и коллизионность правовых норм, решить проблемы их неправильного понимания и, как следствие, неправильного применения, повысить четкость, системность, прозрачность как всех процессов правотворчества в Российской Федерации, так и наиболее важной составляющей нормотворчества — процесса принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов в Российской Федерации.

Ключевым в пакете предлагаемых законопроектов является проект федерального закона "О нормативных правовых актах в Российской Федерации".

Рабочая группа Совета Федерации по подготовке этих трех законов исходила из того, что закон "О нормативных правовых актах в Российской Федерации" является законом материальным и общим по отношению к двум другим законам. Закон "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов" должен содержать в себе преимущественно процессуальные нормы и рассматриваться как специальный по отношению к закону "О нормативных правовых актах в Российской Федерации". В свою очередь, закон о парламенте Российской Федерации должен устанавливать компетенцию парламента в части законодательных и контрольных полномочий с учетом положений законов "О нормативных правовых актах в Российской Федерации" и "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов".

Проект федерального закона "О нормативных правовых актах в Российской Федерации" был разработан членами Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Государственной Думы второго созыва и внесен в Государственную Думу от имени группы депутатов 2 июня 1996 года. 11 ноября 1996 года законопроект был принят в первом чтении. 29 октября 1999 года при рассмотрении законопроекта во втором чтении Государственной Думой было принято решение направить законопроект на доработку в ответственный комитет. После этого решения в Государственной Думе каждого следующего созыва Совет Государственной Думы принимал решения о назначении ответственного комитета по законопроекту. Так было в Государственной

Думе третьего созыва — 25 апреля 2000 года и в Государственной Думе четвертого созыва — 20 января 2004 года. 12 мая 2004 года Государственная Дума четвертого созыва отклонила законопроект и сняла его с дальнейшего рассмотрения.

Разработанный рабочей группой Совета Федерации законопроект о нормативных правовых актах является не просто переработанной версией законопроекта, рассматривавшегося Государственной Думой. Он вобрал в себя все имеющиеся на данном этапе наработки и основан на главной нормативной составляющей правовой системы Российской Федерации: правотворчество — правоприменение — мониторинг, что, в свою очередь, позволяет закрепить в законе стратегию правового развития России как основание развития правовой системы Российской Федерации. В эту триаду встроены и система правовых принципов, и система нормативных правовых актов, и механизмы их принятия, реализации и мониторинга¹.

В законопроекте предложена универсальная система планирования нормотворческой деятельности.

Проект федерального закона о нормативных правовых актах в системе законодательства является правовой основой для консолидации уже имеющихся актов в области регулирования процессов нормотворчества, координации и гармонизации 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 законопроекте впервые на законодательном уровне даются определение понятия нормативного правового акта и характеристики видов нормативных правовых актов в зависимости от их юридической природы и особенностей предмета регулирования, обеспечивается связь с социальными, экономическими и иными целями принятия нормативных правовых актов путем закрепления основ программирования и планирования этой деятельности и осуществления мониторинга реализации нормативных правовых актов.

В разрабатываемом проекте также урегулирована проблема представления Правительством Российской Федерации в Государственную Думу проектов нормативных правовых актов, направленных на надлежащую реализацию и применение вносимого в качестве законодательной инициативы законопроекта².

Законопроект вобрал в себя все наработки, имеющиеся в субъектах Российской Федерации по схожим вопросам правового регулирования (регистрация, учет, ведение реестра и пр.).

В законопроекте прописаны право граждан на правовую информацию и меры по обеспечению этого права.

В законопроекте реализованы такие новеллы, как механизм реализации законов и их мониторинг. Эти обязательные для нормотворчества элементы прописаны применительно к настоящему законопроекту. Они "запустят" механизм реализации и мониторинга закона о нормативных правовых актах.

¹ Кроме того, в данном законопроекте и проекте закона "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов" сделана попытка инкорпорирования на законодательном уровне правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. Данная работа будет продолжена совместно с Конституционным Судом Российской Федерации.

² Это справедливо в своих предложениях к докладу отмечали аудитор Счетной палаты Российской Федерации А.В. Назаров (письмо от 29 декабря 2006 года № 15-01/2548) и председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Г.Д. Олейник (письмо от 16 января 2007 года № 3.24-28/22).

Проект федерального закона "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов" 23 января 1997 года был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Президентом Российской Федерации, 9 сентября 1997 года он был рассмотрен Советом Государственной Думы и 22 октября 1997 года принят Государственной Думой в первом чтении.

Основная идея федерального закона заключается в надлежащем урегулировании законодательной процедуры, поскольку именно надлежащая процедура обеспечивает эффективное функционирование демократических институтов власти и принятие взвешенных решений, адекватно отвечающих потребностям жизни.

Рабочая группа Совета Федерации продолжила работу членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, которые готовили указанный проект федерального закона ко второму чтению. При этом работа осуществлялась уже с учетом положений имеющегося проекта федерального "О нормативных правовых актах в Российской Федерации".

Поэтому в отличие от базового проект содержит в себе ряд новых положений, в том числе такие, которые до сих пор не имели правового регулирования на уровне федерального закона.

В представленном проекте предусмотрена глава "Прогнозирование и планирование законодательной деятельности". Тесное переплетение данной главы с законом "О нормативных правовых актах в Российской Федерации" прослеживается самым непосредственным образом. Планирование и прогнозирование законодательной деятельности позволяют говорить о целесообразности формирования в Российской Федерации стратегии правового развития, которая сегодня так необходима современному государству.

Существенно были усовершенствованы положения главы "Реализация права законодательной инициативы", в которой содержались перечень субъектов права законодательной инициативы и основные требования, предъявляемые к проектам законов, вносимых в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. В новом проекте сформированы две самостоятельные главы.

В одной из них сохранились положения о содержании и гарантиях права законодательной инициативы и круг субъектов права законодательной инициативы. В другой — закреплены основные требования, предъявляемые к законопроекту при внесении его в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Требования, предъявляемые к законопроекту, базируются на положениях Регламента Государственной Думы, однако учитывают правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, установившего, что эти требования не могут носить избыточный характер, должны обеспечивать баланс прав и обязанностей субъектов права законодательной инициативы и правотворческого органа. Исходя из этого в проекте предусматриваются, помимо стандартного набора документов, сопровождающих законопроект при его внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, дополнительные документы: концепция законопроекта, которая согласно данному федеральному закону будет рассматриваться законодательным органом как самостоятельный документ, и досье законопроекта, структура которого отражена в настоящем докладе.

В базовую структуру законопроекта с учетом общей системы правотворчества и реализации нормативных правовых актов внесены новые главы — об особенностях рассмотрения в палатах Федерального Собрания федеральных законов отдельных видов, о реализации и мониторинге федеральных конституционных законов, федеральных законов, о внесении изменений и дополнений в федеральный конституционный

закон, федеральный закон, об изложении федерального конституционного закона в новой редакции и другие.

В отношении проекта федерального закона "О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации" следует заметить, что он разрабатывался в соответствии с авторской концепцией, представленной в докладе Совета Федерации 2005 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации".

В Государственную Думу в июле 2005 года группой депутатов Государственной Думы был внесен проект федерального конституционного закона "О Федеральном Собрании Российской Федерации". Между тем этот проект не удовлетворял членов рабочей группы Совета Федерации с точки зрения его увязки с концептуальными положениями проектов двух других законов — "О нормативных правовых актах в Российской Федерации" и "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов".

Особенность работы Совета Федерации заключается в комплексном подходе к разработке текста данного законопроекта. В настоящее время регулирование организации и деятельности российского парламента в этой сфере имеет малосистемный характер. Закон о парламенте призван создать единую основу парламентского права, системно урегулировать весь круг вопросов, связанных с деятельностью парламента и его организаций.

Принятие закона о парламенте позволит учесть опыт парламентской деятельности, накопленный со времени принятия Конституции Российской Федерации.

Основная идея Федерального закона "О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации" — 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 представительного и законодательного органа Российской Федерации — Федерального Собрания Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации как высший законодательный акт общего характера не может и не должна регулировать весь комплекс вопросов, относящихся к парламентам¹. Регламенты палат, принимаемые каждой палатой самостоятельно, не могут урегулировать все вопросы совместной деятельности палат, такие как процедуры создания совместных органов, создание и деятельность комиссий по парламентскому расследованию, порядок проведения совместных заседаний палат, вопросы обеспечения деятельности парламента.

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.

¹ При этом, по мнению Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина, регулирование статуса и деятельности высших органов государственной власти (главы государства, парламента) в большинстве стран (в том числе в России) — это предмет регулирования непосредственно Конституции, и принятие закона о них "снижает" уровень этого регулирования (из предложений в доклад Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина, письмо от 19 января 2007 года № 7882).

Проект закона 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.

Проект закона о парламенте уточняет положения о партийных фракциях, вводя 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).

При разработке законопроекта проведен комплексный анализ актов федерального законодательства, а также использованы постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, касающиеся статуса Федерального Собрания Российской Федерации. При этом ряд основополагающих конституционных положений использован в тексте законопроекта.

В целях системности правового регулирования статуса Федерального Собрания Российской Федерации в законопроекте воспроизведены и развиты положения ряда федеральных законов (прежде всего "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации") и регламентов палат парламента. При этом в законопроекте регламентируются только основные положения, определяющие статус палат Федерального Собрания Российской Федерации. Иные положения, в том числе связанные с процедурными вопросами, могут быть урегулированы федеральными законами и регламентами палат Федерального Собрания.

Представленный анализ работы, проделанной Советом Федерации по совершенствованию законодательства, обеспечивающего устойчивость элементов всей правовой системы государства, показал, что, несмотря на высокую актуальность и востребованность изменений в этой сфере правового регулирования, интерес к этим проблемам со стороны органов конституционного партнерства недостаточно велик, что еще раз подтверждает тезис о необходимости в самое ближайшее время формировать и осуществлять стратегию правового развития страны.

§ 3. Перспективы совершенствования законодательства и правоприменения

В современных условиях правового, политического, социального, экономического развития Российской Федерации остро стоит вопрос об эффективности закона как инструмента социального управления, государственного законодательства — как механизма организации социальной жизни. Вопрос о законе как о главном демократическом инструменте организации социальной жизни в государстве остается.

Механизм реализации законов предполагает выделение двух аспектов: организационного и содержательного. Организационный аспект затрагивает вопросы действия федеральных законов и действенности российского законодательства в целом с точки зрения правовой информированности граждан, обеспечения их нормативной информацией, а также организации применения законов правоприменительными органами (разъяснительная деятельность государственных органов и органов местного самоуправления среди населения, обеспечение положительной общественной мотивации исполнения законов и др.). Содержательный аспект реализации законов формируется деятельностью главным образом правотворческих органов.

Важнейшей предпосылкой эффективной реализации законов является обеспечение нормативной информацией ее потребителей.

Реализация законов предполагает их своевременное и качественное нормативно-правовое обеспечение и применение на практике по отношению к тем субъектам, которым они адресованы. От того, насколько четко реализуются нормы закона, зависит эффективность отдельного закона, правового регулирования, социальная эффективность права в целом. Поэтому эффективность законов неразрывно связана с показателями их реализации.

Реализация законов — комплексная деятельность, не ограниченная только выбором вида действия, направленного на применение правил и норм законов. Реализация законов предполагает не только выбор определенного действия, направленного на применение конкретной нормы. Существенным для всего процесса реализации правовых норм является определение механизма, обеспечивающего их правильное применение.

Реализация законов предполагает наличие системного контроля за ходом этого процесса. Обеспечение действия законов и действенности законодательства в целом нуждается в постоянном мониторинге: неэффективные и малоэффективные законодательные акты должны своевременно подвергаться корректированию, исправлению.

В целом механизм реализации законов представляет собой систему мер, направленных на эффективное применение законов. Механизм реализации законов предполагает выделение отдельных форм активно-властной деятельности органов, учреждений и лиц, компетентных разрешать на основе действующих законов конкретные дела, издавать правовые акты индивидуального правоприменительного характера. Поэтому в механизме реализации законов, приводящем в движение всю систему законодательного регулирования, обеспечивающем действие законов на практике, целесообразно выделять разнообразные звенья, составляющие собственно механизм реализации законов, а также позитивным образом влияющие на его эффективность.

Объем принятых законов (федеральных и субъектов Российской Федерации) о внесении изменений в действующие законодательные акты многократно превышает объем самостоятельных (первичных) законов — проектов федеральных законов, подготовленных в виде их полнотекстовых редакций. В 2006 году доля принятых федеральных законов о внесении изменений в законодательные акты составляла до 65% от общего объема рассмотренных законопроектов, тогда как новых законов было принято 29% (плюс 43 закона о ратификации — 15%). При этом изменения вносились в федеральные законы, еще не вступившие в силу, либо изменению подвергались федеральные законы, которые сами вносят изменения в какой-либо законодательный акт, а не в те, которыми создаются первичные нормы.

Такая ситуация может рассматриваться как следствие недостаточной проработки проектов федеральных законов до и в процессе их принятия. Закон, исходная редакция которого существенно изменяется в процессе незначительного периода его действия, теряет свою моральную силу, поскольку становится очевидной его нестабильность. В свою очередь, уважение к закону напрямую зависит от его стабильности.

По-прежнему остро стоит проблема консолидации законов. Задача преодоления множественности законов, изданных по одному и тому же предмету либо тематически пересекающимся предметам, решается в ходе консолидации нескольких (множественных) законов. Укрупнение законов, обеспечивающее компактность правового регулирования, устранение противоречий и неувязок между действующими нормами нормативных правовых актов, было актуально всегда. Потребность в объединении законов вызывается необходимостью исключения из законодательного массива актов,

которые вследствие внесенных в них ранее изменений сохранили в своей структуре лишь отдельные нормы. Многочисленность разрозненных нормативных правовых актов не всегда является следствием недостаточной системности текущего правового регулирования; иногда она возникает из необходимости установления нормативной регуляции на разных уровнях подзаконного регулирования, в других случаях становится результатом повышения уровня правового регулирования с подзаконного до законодательного.

Потребность консолидации нормативных правовых актов возникает чаще всего из необходимости поднять нормы подзаконных актов до уровня законодательного акта, а также с целью объединить в одном законодательном акте нормы, регулирующие один и тот же предмет.

Анализ тенденций развития законодательной деятельности в 2006 году показывает, что при формировании укрупненного законодательного акта необходимо придерживаться тех правил законодательной техники, которые сложились и используются в российской правотворческой практике при подготовке проектов федеральных законов.

Во-первых, это — пределы конкретизации нормативного регулирования в тексте закона. Закон является источником не всех, а основных, существенных для регулирования избранного нормативно значимого предмета правил и норм. Включение в текст укрупненного закона детализированных правил чрезмерно увеличивает объем законопроекта за счет избыточной информации, ненужных деталей.

Во-вторых, новый консолидированный законодательный акт не должен нарушать общей системности сложившегося правового регулирования, должен гармонично согласовываться с теми нормами, которые действуют и отмена которых новым законодательным актом не предусмотрена.

В-третьих, текст консолидированного закона должен соответствовать требованиям оптимальной содержательной емкости. Нормативные правила, включаемые в текст консолидированного закона, по своему нормативному значению не должны содержать инструктивный, регламентарный материал.

Для перехода от формирования законодательного массива по пути его механического увеличения к качественному улучшению законодательства необходимо переоценить практику законотворчества федеральных органов законодательной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом возникает необходимость апробации на федеральном уровне практики обобщающего законотворчества: при наличии значительного числа идентичных законов во многих субъектах Российской Федерации, изданных по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, рассмотреть возможность подготовки и издания на федеральном уровне соответствующего законодательного акта.

Способом качественной содержательно-структурной переработки нормативного массива законов, направленной на его исправление, обновление, усовершенствование, согласование, внешнее переоформление, является его кодификация. Результатом такой переработки законов, как правило, становится издание соответствующего кодекса. В случаях когда усовершенствование законодательства проводится путем качественной переработки массива законодательных норм и объединения их в одном акте, но при этом в рамках предмета закона, не выходящего за пределы какой-либо обособленной группы норм или института права, результатом проведенной кодификации становятся сводные, комплексные законы.

Название формы акта "кодекс", вынесенное в заголовок соответствующего федерального закона либо закона субъекта Российской Федерации, позволяет по одному

этому наименованию воспринимать его как акт, где систематизированы основополагающие и объединены практически все законодательные нормы, относящиеся к данной отрасли права.

Негативной тенденцией продолжает оставаться практика издания в форме кодекса законов, касающихся любого из возможных предметов законодательного регулирования. Предметом соответствующих кодексов становятся выборы, градостроительная политика, образование. Целесообразность кодификации небольшого по объему и по нормативной содержательности правового материала вызывает большие сомнения.

Реализация норм федеральных законов является непрерывным процессом по осуществлению прав и выполнению юридических обязанностей, воплощению правовых предписаний законодательных норм.

Существенной для ряда субъектов Российской Федерации остается проблема доступности пользователей к текстам федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, актов местного самоуправления. Официальные источники опубликования законодательной и нормативной информации ("Российская газета", Собрание законодательства Российской Федерации, ежедневные официальные газеты и иные периодические издания, выпускаемые в субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях) хотя и поступают в публичное пользование, но из-за хронологического принципа помещения в них законодательной информации затруднены в использовании.

Правовое информирование граждан с целью эффективной реализации ими предписаний законов приобрело большую актуальность. Представляется целесообразной организация информирования не только о действующих законодательных актах, но и о планируемых к принятию. В государственных органах исполнительной власти, государственных учреждениях, а также органах местного самоуправления целесообразно для целей оперативного информирования населения учреждать специальные справочно-информационные службы. Информирование о законодательстве только через официальные источники опубликования законов является недостаточно эффективным.

В плане информирования граждан, обеспечения их законодательной информацией наиболее социально полезной и практически ценной оказывается деятельность негосударственных структур, специализирующихся на сборе, инкорпорационной обработке, хранении, предоставлении широкому кругу пользователей нормативной правовой информации (например, НПО "Гарант-Сервис", ЗАО "КонсультантПлюс", ЗАО "Информационная компания "Кодекс" и др.). Поиск системы, установленные в соответствующих компьютерных базах нормативной информации, позволяют запрашивать любую правовую информацию и оперативно получать ее.

Основной задачей правового воспитания является формирование убеждения в действенности права и устанавливаемых российским законодательством правовых средств защиты прав граждан. Целесообразно в процессе правового воспитания создавать установки на формирование активной (в плане познания и защиты собственных прав) личности, знающей о своих правах и способной их защищать всеми законными способами, при этом ответственной, осознающей необходимость соблюдения прав других граждан и лиц.

Одним из условий обеспечения действенности законодательства является его общественная поддержка, разъяснение законодательства, рассчитанное на массовую аудиторию с разным уровнем профессиональной, общеобразовательной подготовки. Реализация законодательства должна проводиться параллельно с пропагандой правовой политики, быть направлена на поддержание баланса законотворческой активности государственных органов и социальной солидарности общества.

Важными элементами механизма реализации законов выступают качественные показатели законопроектной работы. Реализация законов государственными и негосударственными структурами, гражданами будет успешной при условии не только их информированности о содержании законодательства и санкциях, но и четкости, ясности, непротиворечивости правил, устанавливаемых законодательным актом.

Достижение необходимой для непротиворечивого правоприменения закона общей согласованности законодательства — одна из наиболее актуальных задач сегодняшнего дня. На ее решение влияют несколько факторов.

Во-первых, законы должны быть современными, направленными на долгосрочное и постоянное регулирование общественных отношений, способствовать саморазвитию личности, развитию государственных и общественных институтов. Реализация законов должна обеспечивать условия для развития личной, политической и экономической свободы, повышение благосостояния граждан, сохранение культурного наследия страны.

Во-вторых, успешная реализация законов возможна при условии непротиворечивости и системности законодательства как федерального, так и регионального уровня. Непротиворечивость и системность законодательства закладываются не только в ходе его формирования, но и на стадии планирования принятия законов. Системность в планировании законопроектной работы предполагает определение общих целевых установок законодательной работы на уровне Российской Федерации и ее субъектов. Формирование законодательства и в целом, и в отдельных его отраслевых сферах должно быть единым направлением с учетом федеративного устройства России.

В-третьих, на реализации законов сказывается общее качество законодательства. Создание действенного законодательства во многом определяется качеством работы, которая проведена в ходе подготовки законопроектов. Качество законоподготовительной работы зависит от правильного определения области законодательства, нуждающейся в существенных исправлениях, а также от предмета закона, характера приемов и подходов, используемых в формировании новых законодательных решений, от способов выявления и устранения факторов неэффективности и несистемности законопроектной деятельности, от своевременного устранения недостатков законопроектной работы, связанной с содержательным и юридико-техническим оформлением законопроектов, от полноценного подзаконного обеспечения правовых и иных механизмов для реализации будущих законов.

В-четвертых, эффективность реализации законов определяется достижением тех целей, которые ставятся в процессе создания законодательного акта. Федеральный закон или закон субъекта Российской Федерации может быть признан эффективным, если он после вступления в силу реально охраняет права и свободы человека и гражданина, создает условия для достойной жизни и свободного развития человека; содействует целям государственной правовой политики; стабилен и не требует частого или систематического изменения; лишен явных погрешностей юридико-технического характера.

Практика современного законотворчества как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации в связи с оценкой действенности российского законодательства и рассмотрением отдельных проблемных вопросов реализации законов нуждается в корректировке, некоторой перестановке акцентов с обеспечения объемных характеристик законодательной работы (расширение сфер законодательного регулирования, обеспечение всех потребностей нормативного нормирования принятием именно законов и т.п.) на внимание к ее качеству.

Анализ недостатков практики реализации федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации позволяет утверждать, что применение закона будет приносить позитивный социальный результат, если он в должной мере отражает социальные потребности российского общества. В 2006 году основной тенденцией развития законодательства была провозглашена общая направленность государственной законодательной политики к социально ориентированному экономическому развитию, принимаемые и действующие законодательные акты должны эту направленность нормативно обеспечивать. Принимаемые в спешном порядке законы, как правило, имеют больше нареканий по поводу их юридического качества; срочность при принятии закона в большинстве случаев не дает возможности достоверно спрогнозировать наступление негативных социальных последствий, которые могут возникнуть при реализации таких законов.

Механизм реализации законов испытывает проверку на прочность, когда применению подлежат "сырые" законы, принятые в ситуации, когда соображения политической целесообразности и актуальности признаются более значимыми в сравнении с их качеством. В отношении поспешно принимаемого закона актуальной тематики, как правило, планируется его исправление после его принятия посредством внесения изменений. Подобный подход несет опасность не только для регулирования общественных отношений, положенных в основу предмета закона, но наносит урон всему законодательству в целом: нарушает его системность, ставит под сомнение само значение закона как инструмента, стабилизирующего и рационализирующего ход социально-экономического развития. Опыт показывает, что в "сырых" законах не выдерживаются требования о едином для закона предмете регулирования, форме регулирования (в закон порой включаются нормы не законодательного, а подзаконного характера), способах регулирования (нормы о распределении полномочий, обязательств включают нормы об ответственности), что существенно затрудняет реализацию такого законодательного акта. При данном подходе к законодательной деятельности даже один некачественный закон способен существенно умножить мелкие погрешности в других законах.

Существенно ухудшает показатели правоприменительной работы практика внесения изменений в действующие законодательные акты. В настоящее время представление в законодательный орган законопроекта, направленного на внесение изменений в действующий законодательный акт, особенно если законопроект крайне невелик по объему (не более 2—3 статей), не всегда сопровождается составлением перечня законов, действующих в какой-либо определенной сфере и, возможно, могущих быть затронутыми в связи с вносимыми изменениями. Поэтому после внесения изменений в законодательный акт обнаруживается, что новый закон не вписывается в старое законодательство, то, которое действовало до принятия данного закона, а реализация такого закона становится невозможной и делает нереализуемыми другие, ранее более или менее успешно действовавшие акты.

Поиск новых форм работы, направленных на прогнозирование эффективности реализации законодательного акта, еще не утвержденного в качестве федерального закона или закона субъекта Российской Федерации, следует расширять. Проведение разнообразных экспертиз (специализированных и комплексных, экологических и правовых, государственных и независимых), как правило, положительно сказывается на качественной подготовке законопроекта, а в последующем — и на реализации закона.

Проведение независимой общественной экспертизы особо социально значимых законопроектов начали осуществлять эксперты из числа членов Общественной палаты Российской Федерации. Анализ первого опыта и обобщение результатов работы позволяют оценить данную форму деятельности как позитивную и рекомендовать ее

законодательным органам субъектов Российской Федерации к распространению в субъектах Российской Федерации.

Обязательным для всех органов и лиц, задействованных в законодательной деятельности, должно стать правило о том, что подготовка законопроекта всегда сопровождается подготовкой подзаконных и иных нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию данного законопроекта после его принятия. Только при условии снабжения законопроекта проектами иных нормативных актов, обеспечивающих его реализацию, в качестве сопроводительных документов он может вноситься на рассмотрение законодательного органа. Законопроект не должен вводиться в действие до того, как будет создан и обеспечен всеми необходимыми ресурсами (правовыми, материальными, организационными и др.) механизм его реализации.

В 2006 году продолжалась практика разработки и принятия федеральных законов, которые никак не были связаны с разработкой и вступлением в силу подзаконных актов, обеспечивающих правовой механизм действия принятого федерального закона. Федеральные законы принимались, а их реализация остается невозможной еще определенное время из-за необеспеченности подзаконным регулированием. Принятие закона лишается смысла в отсутствие четких правовых механизмов его реализации. Каждый федеральный закон или закон субъекта Российской Федерации должен включать в себе механизм собственной реализации. Наличие или отсутствие правовых механизмов реализации должно определяться в каждом конкретном случае еще на стадии разработки концепции закона, а также в ходе подготовки документов, связанных с разработкой его проекта. Эта информация должна быть отражена в "досье закона": в сопроводительных документах, в справке о состоянии законодательства в той сфере, которую призван урегулировать проектируемый закон. "Досье закона" должно содержать сведения не только о материальных нормах нормативных правовых актов (названия актов, указание на нормы, требующие обновления или исключения, и т. п.). В "досье закона" необходимо проанализировать эффективность ранее установленного правового регулирования, выяснить условия и обстоятельства, служащие препятствием для успешного правового регулирования. Результат такого анализа должен лежать в основе разработки нового закона во избежание проектирования неэффективного закона, заведомо не имеющего надлежащего механизма его реализации.

К законодательной работе более внимательно следует подходить всем задействованным в этой деятельности органам, в том числе на уровне субъектов Российской Федерации. Совершенствование технологических приемов подготовки проектов законов в субъектах Российской Федерации, нормативное закрепление основных, наиболее рациональных правил законодательной техники и использование их в законоподготовительной деятельности — обязательные условия перевода пока еще не в необходимой степени слаженной законодательной работы в русло системной, планомерной, практически оправданной и научно обоснованной деятельности. Хотя в настоящее время все более заметным становится позитивное движение процесса совершенствования не только подготовки и издания законов субъектами Российской Федерации, но и их реализации (сказывается приобретаемый опыт, учитываются ошибки, преодолеваются "местнические" тенденции, государственническое видение ценности региональной законодательной работы начинает преобладать над узкоместными, порой сепаратистскими интересами), проблемы, которые решаются на федеральном законодательном уровне, также возникают в законотворческой практике субъектов Российской Федерации. Системного подхода требует и правотворческая и правореализующая деятельность органов местного самоуправления.

Как показал анализ практики исполнения экономического, бюджетного и финансового законодательства, отрицательно на общем процессе реализации законов сказываются такие недостатки правотворческой деятельности, как интенсивность внесе-

ния изменений в действующие (причем недавно принятые) законодательные акты; недостаточно высокое качество законов; необеспеченность исполнения законов материальными (финансовыми) ресурсами и непроработанность организационных механизмов реализации закона; отсутствие должного контроля за проведением необходимых действий по подготовке закона к вступлению в силу (включая своевременное принятие подзаконных актов).

Преодоление этих недостатков, как и совершенствование законотворческой работы в целом, несомненно, скажется позитивно на улучшении реализации федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации. Задача законотворческой работы состоит не только в формировании комплекса законов, но также и в том, чтобы после утверждения законопроектов в качестве федеральных законов или законов субъектов Российской Федерации было обеспечено их непротиворечивое применение.

Опыт применения законов, особенности практики реализации законов в той или иной сфере, в том или ином регионе целесообразно анализировать и обобщать. Эту работу необходимо осуществлять на постоянной, систематической основе, на основе мониторинга практики реализации законов. Мониторинг целесообразно проводить как в отношении законов, регулирующих определенную сферу общественных отношений (отраслевой мониторинг), так и в отношении практики, связанной с отдельными вопросами правотворчества и правоприменения (предметный мониторинг), например, мониторинг деятельности по подготовке законопроектов (или подзаконных актов) в целях восполнения недостающего законодательного регулирования, обеспечения реализации отсылочных норм, имеющих в действующем законодательстве, или мониторинг практики по преодолению коллизионности законов (отдельных правовых норм), исправлению погрешностей принятых и действующих федеральных и иных законов, иных нормативных правовых актов и другие.

Постоянный, систематический учет помогающих и препятствующих реализации закона условий — обязательный элемент механизма реализации законов. Оценивать действенность федерального или иного закона, анализировать эффективность правового регулирования необходимо для дальнейшего развития законодательства, качественного его улучшения. Эта задача поставлена и активно обсуждается в рамках научно-практической дискуссии "Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики как форма диалога власти и общества", проводимой по инициативе Совета Федерации. Одной из рекомендаций, выработанных в ходе дискуссии, было признание необходимости проведения на постоянной основе работы по оценке эффективности реализации законов. Оценивать эффективность закона рекомендуется через сопоставление норм закона (федерального или субъекта Российской Федерации) с фактическими результатами в регулируемой данным законом сфере, проводя разнообразную статистическую, социолого-информационную работу. Основная задача здесь видится в том, чтобы обобщение и систематизация получаемой в ходе такой оценки информации проводились на постоянной основе; ныне такая работа хотя и проводится, но в должной мере не организована и осуществляется несистематически.

Общая задача совершенствования механизма реализации законов порождена этими и множеством других проблем, которые сопровождают законоподготовительную и законореализующую деятельность органов государственной власти, иных органов, учреждений и лиц, в том числе граждан. От того, насколько своевременно и результативно эта задача будет решаться, зависят успешность исполнения действующих в стране законов, эффективность всего российского законодательства в целом.

Глава 2

Система мониторинга законодательства и правоприменительной практики: состояние и перспективы

§1. Концептуально-методологические подходы к созданию системы мониторинга права

Период реализации многочисленных реформ в современной России сопровождается такой интенсификацией правотворчества, при которой практически неосуществимо планирование приоритетов законодательной и другой правотворческой работы. В результате реализация политико-правовых решений осуществляется разрозненно, неэффективно, а заявленные цели достигаются не всегда.

При этом нестабильность законодательства наносит трудновосполнимый ущерб обществу. В условиях постоянно изменяющегося законодательства ни граждане России, ни деловое сообщество не в состоянии спланировать свою жизнь даже на среднесрочную перспективу. Это подрывает доверие общества к власти, порождает чувство неуверенности в завтрашнем дне, заставляет каждого решать только сиюминутные задачи, не задумываясь о грядущих поколениях.

Сегодня уже осознается, что права и свободы, закрепленные в Конституции России, представляют собой систему гуманитарных ценностей. Они взаимосвязаны и взаимозависимы. Именно система ценностей, а не отдельные права и свободы должна обеспечиваться и охраняться государством независимо от приоритетов, существующих в тот или иной исторический период.

Государство должно обеспечить стабильность развития страны через правовую устойчивость на основе системы гуманитарных ценностей. Это его обязанность перед народом, который наделил его публичной властью.

Сегодня на всех уровнях власти и в обществе сложилось восприятие принимаемого законодательства как чрезвычайно сложного, неполного, противоречивого, бессистемного массива правовых норм, не отвечающего в полной мере замыслам законодателей, правоприменителей и, главное, ожиданиям граждан.

В связи с этим объективно возникает необходимость создания в стране комплексного механизма оценки системы действующего законодательства, ее соответствия задачам общества и государства.

Снизить степень разбалансированности в механизмах принятия и реализации политико-правовых решений может система мониторинга законодательства и правоприменительной практики (альтернативный вариант термина — правовой мониторинг). Она необходима как инструмент оценки эффективности проводимых преобразований в системе конституционных ценностей и как механизм, способствующий своевременному реагированию на несовершенство правового регулирования и проблемы правоприменительной практики.

Осуществление стратегически мотивированной, взвешенной правотворческой деятельности невозможно без осуществления в масштабах страны комплексного анализа всех сфер общественных отношений, нормативных правовых актов и практики их применения.

Стратегическая цель концепции создания системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации (далее — концепция) — формирование системы, обеспечивающей реализацию основополагающего конституционного принципа, определяющего сущность государства, государственной власти и

государственной деятельности публичных институтов Российской Федерации: права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием; признание, соблюдение и защита прав и свобод граждан — обязанность государства.

Концепция определяет базовые принципы и основные направления создания и развития системы правового мониторинга как необходимого инструмента повышения качества принятия законодательных решений на основе объективных оценок эффективности правотворчества.

Концепция разработана на основе положений Конституции Российской Федерации, с учетом системы приоритетов внутренней и внешней политики России, определяемых Президентом Российской Федерации в ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации.

При подготовке концепции учитывался опыт субъектов Российской Федерации (Московская, Новгородская области, Ставропольский край и др.), в которых уже в течение нескольких лет функционируют центры правового мониторинга, выводы и рекомендации докладов Совета Федерации 2004—2006 годов, идеи участников Всероссийских научно-практических конференций "Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики" 2002—2006 годов".

КОНЦЕПЦИЯ СОЗДАНИЯ СИСТЕМЫ МОНИТОРИНГА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА 2008—2012 ГОДЫ)

Концепция определяет стратегию создания системы мониторинга правового пространства и правоприменительной практики как основного инструмента принятия законодательных решений в современной России на основе объективных критериев эффективности правотворчества и правоприменения.

Создание системы правового мониторинга может осуществляться в соответствии с настоящей концепцией, предусматривающей программный подход к решению этой задачи.

Цели и задачи концепции

Целями концепции являются:

1. Закрепление основных элементов и механизма создания системы правового мониторинга, целей, задач, субъектов правового мониторинга.

2. Инициирование диалога органов конституционного партнерства, диалога власти и общества по созданию системы анализа качества законодательства и прогноза практики его применения, оценки механизмов реализации публичных полномочий, предлагаемых сегодня государством гражданскому обществу, — системы правового мониторинга.

3. Для достижения указанных целей в концепции:
анализируется современное состояние средств оценки качества законодательства и эффективности правоприменительной практики (правового мониторинга);

предлагается система правовых основ мониторинга правового пространства и правоприменительной практики (правового мониторинга);

предлагаются механизмы осуществления правового мониторинга государством с участием и (или) по заказу институтов гражданского общества;

предлагаются проекты программы, предусматривающей поэтапность создания в Российской Федерации системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики (правового мониторинга).

Ожидаемые результаты внедрения системы правового мониторинга

1. Укрепление правовых основ Российского государства, обеспечение единства правового пространства и создание сбалансированной системы законодательства в соответствии с актуальными потребностями развития страны.

2. Выделение деятельности по созданию системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики (правового мониторинга) в качестве самостоятельного этапа административной реформы в Российской Федерации, ее правовой составляющей.

3. Повышение качества принимаемых политико-правовых решений, открытости правотворческой деятельности, уровня правосознания граждан России, снижение уровня противоречивости законодательства, повышение ответственности власти за принимаемые решения, упорядочение деятельности в области законотворчества на федеральном и региональном уровнях.

4. Получение позитивных практических результатов от правотворческой и правоприменительной деятельности, адекватных ожиданиям граждан.

Современное состояние общественно-политических средств оценки качества законодательства и эффективности правоприменительной практики

Сложившиеся в Российской Федерации подходы к оценке результатов осуществления государственными органами своих правотворческих и правоприменительных функций сводятся к фрагментарному анализу собственно государственными органами, институтами гражданского общества, средствами массовой информации системы законодательства Российской Федерации, наиболее острых проблем ее соответствия требованиям актуальности, гармоничности, действенности прогноза развития с учетом динамики изменения потребностей страны, общепризнанным принципам и нормам международного права.

В настоящее время мониторинг законодательства и правоприменительной практики (правовой мониторинг) как самостоятельное направление системной государственной деятельности в масштабе страны отсутствует. Федеральные органы исполнительной власти в рамках установленной компетенции осуществляют реализацию законов и нормативных правовых актов, регулирующих их сферу ответственности, при слабом анализе и контроле результатов.

Мониторинг же законодательства в комплексе не производится. В целом деятельность государственных институтов в этой сфере не скоординирована, не является обязательной, осуществляется при отсутствии методологической основы, вследствие чего не дает достоверных результатов, необходимых для планирования законотворческой деятельности, определения ее стратегии и системного развития, и не влияет на результаты правоприменения.

Наиболее острые проблемы федерализма, вопросы оптимизации разделения государственной власти по вертикали, разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, сложнейшие преобразования в сфере административного управления государственными делами могли бы решаться с меньшими усилиями благодаря их регулярному систематическому анализу по единым критериям и показателям, а также на основании прогнозов развития законодательства и правоприменительной практики.

Адресаты правового мониторинга

1. Правотворческие органы, субъекты права законодательной инициативы.

Система правового мониторинга должна обеспечить оперативное предоставление правотворческому органу, субъекту права законодательной инициативы актуальной, достоверной и объективной информации:

- о существующих теоретических моделях регулирования общественного отношения;
- о реально действующих, апробированных моделях регулирования общественного отношения;

- о мировых (европейских) тенденциях направлений развития законодательства;

- о недостатках существующего национального законодательства, регулирующего общественное отношение в настоящий исторический период;

- о механизмах и сроках реализации основных направлений государственной политики, определяемых в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию;

- о политических последствиях изменения существующего регулирования общественных отношений.

2. Граждане, институты гражданского общества, общество.

Система правового мониторинга должна обеспечить оперативное предоставление гражданам, институтам гражданского общества, обществу актуальной, достоверной и объективной информации:

- о механизмах и сроках реализации основных направлений государственной политики, определяемых в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию;

- о планируемых правотворческими органами изменениях нормативных правовых актов и сроках их реализации;

- о практике применения нормативных правовых актов;

- о судебной практике разрешения правовых коллизий;

- о решениях Европейского суда по правам человека и результатах их исполнения Российской Федерацией.

Система правового мониторинга должна обеспечить реализацию правотворческой инициативы граждан и общественных объединений.

Этапы реализации программы создания системы правового мониторинга

Первый этап

Подготовка правового эксперимента по осуществлению мониторинга, срок реализации — 2 года

Задачи этапа

1. Разработать основы теории правового мониторинга в современной России.

2. Начать работу по апробации теории мониторинга в системе органов, включенных в правовой эксперимент (Совет Федерации, Совет законодателей, отдельные органы исполнительной власти, пилотные регионы).

3. Создать в федеральном центре, федеральном округе и пилотном субъекте Российской Федерации экспериментальные центры мониторинга.

4. Разработать положения о федеральном центре мониторинга, центре мониторинга федерального округа и центре мониторинга субъекта Федерации.

5. Внедрить в практику нормотворчества органов, участвующих в проведении правового эксперимента, единые формы сопровождения нормативных правовых актов (досье нормативного правового акта).

6. Отработать формы, виды и периодичность взаимодействия в вопросах информационного обмена между федеральным центром мониторинга, центром мониторинга федерального округа и центром мониторинга субъекта Российской Федерации.

Мероприятия этапа

1. Исследование теории и практики мониторинга.
2. Исследование проблем реализации концепции создания системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики.
3. Принятие федеральной и региональной подпрограмм, предусматривающих проведение правового эксперимента по организации системы мониторинга в отдельном округе (субъекте) Российской Федерации (далее — пилотный регион).
4. Разработка единых форм сопровождения нормативных правовых актов.
5. Разработка унифицированных критериев эффективности объекта мониторинга.
6. Оценка необходимости введения дополнительных систем мониторинга.
7. Внедрение единых форм сопровождения нормативных правовых актов в существующие системы мониторинга (Минюст России и др.).
8. Объединение в единую информационную сеть имеющихся информационных ресурсов и организация доступа к ней ограниченного числа пользователей.

Второй этап

Проведение правового эксперимента. Отработка системы правового мониторинга, срок реализации — 3 года

Цели этапа

1. Завершение научно-исследовательских работ по разработке теории мониторинга в современной России.
2. Апробация теории мониторинга в системе органов, включенных в правовой эксперимент (Совет Федерации, Совет законодателей, отдельные органы исполнительной власти, пилотные регионы).
3. Распространение опыта проведения мониторинга на отдельные субъекты Российской Федерации всех федеральных округов.
4. Обеспечение системного финансирования мониторинга в Российской Федерации за счет средств соответствующих бюджетов и иных источников.

Мероприятия этапа

1. Обобщение итогов первого этапа.
2. Реализация результатов научно-исследовательской деятельности.
3. Исследование проблем теории и практики мониторинга.
4. Корректировка теории и практики мониторинга с учетом текущих результатов правового эксперимента.
5. Апробация теоретических моделей организации системы мониторинга и отдельных ее элементов.
6. Принятие во всех субъектах Российской Федерации законов о мониторинге.
7. Принятие федеральной и региональной подпрограмм, предусматривающих продолжение правового эксперимента по организации системы мониторинга в отдельном округе (субъекте) Российской Федерации в рамках расширенного правового экс-

перимента, с подключением к подпрограмме как минимум по одному субъекту Российской Федерации в каждом федеральном округе.

8. Проведение расширенного правового эксперимента, накопление практического материала.

9. Организация обмена опытом на базе пилотных регионов.

Третий этап

Введение системы правового мониторинга на всей территории Российской Федерации, срок реализации — 5 лет

Цели этапа

1. Завершение реализации программы создания системы правового мониторинга.
2. Достижение целей концепции и программы.
3. Обеспечение и функционирование единой системы мониторинга правового пространства и правоприменительной практики в Российской Федерации, охватывающей все субъекты Российской Федерации.

Мероприятия этапа

1. Корректировка теории и практики мониторинга с учетом результатов расширенного правового эксперимента.
2. Принятие федеральной и региональных программ обеспечения постоянного функционирования и совершенствования системы правового мониторинга.
3. Обеспечение условий для постоянного обмена опытом правового мониторинга между субъектами мониторинга в субъектах Российской Федерации.
4. Создание на федеральном и региональном уровнях структур, обеспечивающих и осуществляющих на постоянной основе правовой мониторинг.

Методологические подходы к проведению и организации правового мониторинга

I. Общие вопросы

1. Научное обобщение позволяет определить понятие правового мониторинга как систему информационных наблюдений, дающую возможность анализировать и оценивать: 1) результаты законопроектной деятельности (правотворческий процесс); 2) качество нормативных правовых актов, принятых тем или иным правотворческим органом в соответствии с предоставленной ему правотворческой компетенцией; 3) эффективность их практического действия, реализации (правоприменительный процесс)¹.

2. Методология мониторинга законодательных актов и правоприменительной практики представляет собой совокупность способов, методов и средств, обеспечивающих рациональную и эффективную организацию деятельности субъектов мониторинга по осуществлению инвентаризации, прогноза, оценке эффективности и действительности законодательных актов и правоприменительной практики².

¹ Настоящий материал основывается на аналитическом докладе "Правовой мониторинг: концепция и механизм проведения", подготовленном сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, издание которого запланировано в 2007 году.

² Словарь основных понятий, определяющих общую концепцию мониторинга правового пространства и правоприменительной практики, разработан Межведомственной рабочей группой Совета Федерации и скорректирован участниками Второй Всероссийской научно-практической конференции "Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики", проходившей 20 июня 2004 года.

3. Задачей правового мониторинга является предоставление субъекту нормотворчества объективной информации:

- о существующих моделях регулирования общественного отношения;
- о мировом опыте развития направлений совершенствования законодательства, регулирующего общественное отношение;
- о проверенных временем и практикой моделях регулирования общественного отношения;
- об организации взаимодействия всех ветвей государственной власти между собой, с органами местного самоуправления;
- о недостатках, пробельности и коллизионности национального законодательства, регулирующего общественное отношение в настоящий исторический период;
- о политических последствиях изменения (совершенствования) существующего регулирования общественного отношения.

4. К основным целям правового мониторинга относятся:

- систематизация действующего законодательства;
- приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством;
- преодоление и восполнение пробелов, коллизий, устранение устаревших и недействующих норм;
- создание постоянно действующей системы обратной связи между федеральным (региональным) законодателем и правоприменителем;
- подготовка предложений по совершенствованию законодательства.

Конечной целью мониторинга является создание эффективного механизма законотворческого процесса, отражающего общественные потребности.

5. В связи с отсутствием в настоящее время нормативного регулирования вопросов проведения правового мониторинга в Российской Федерации указанную деятельность *de facto* осуществляют субъекты правового мониторинга, которые могут быть классифицированы на конституционные и инициативные¹. К числу первых относятся:

- Президент Российской Федерации;
 - Правительство Российской Федерации и федеральные 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.
- К инициативным субъектам могут быть отнесены:
- общественные учреждения и организации;
 - специализированные федеральные и региональные центры правового мониторинга;
 - экспертные советы при высших органах государственной власти;
 - научные организации и объединения;
 - политические партии и т.д.

¹ См.: Миронов С. Теория и практика мониторинга правового пространства и правоприменительной практики: итоги и перспективы// Вестник Совета Федерации. Мониторинг права в Российской Федерации. 2006. № 4—5. С. 8.

6. Виды правового мониторинга классифицируются:

исходя из субъекта мониторинга: государственный (осуществляемый органами государственной власти) и общественный (осуществляемый общественными учреждениями и организациями);

исходя из уровня власти субъекта мониторинга и территории проведения последнего: федеральный (на уровне Российской Федерации), региональный (на уровне субъектов Российской Федерации), муниципальный (на уровне муниципальных образований);

исходя из продолжительности проведения мониторинговых исследований: постоянный (осуществляемый непрерывно), временный (осуществляемый в пределах определенного промежутка времени), оперативный (осуществляемый для быстрого, неотложного решения возникающих проблем при реализации нормативных правовых актов), точечный (осуществляемый применительно к отдельному нормативному правовому акту или отдельной его части);

экспертный мониторинг (анализ и оценка социальной эффективности реализации законодательных актов, предложения по их корректировке, выявление пробелов в правовом регулировании);

исходя из времени действия законодательных актов, подлежащих мониторингу: ретроспективный (анализ и оценка ранее действовавших нормативных правовых актов с учетом положительного и негативного опыта в их реализации), текущий (анализ и оценка действующих нормативных правовых актов), прогнозный (выявление социальных тенденций и необходимости принятия в перспективе соответствующих нормативных правовых актов).

С учетом предложенной классификации правовой мониторинг может быть комплексным, являясь одновременно государственным, федеральным, постоянным, текущим.

II. Методология проведения правового мониторинга

Проведение правового мониторинга предполагает следующие этапы:

1. Определение и конкретизация цели правового мониторинга, соответственно выбор его вида. В зависимости от цели и вида правового мониторинга корректируется методология его проведения.

2. Определение объекта правового мониторинга. С учетом конкретизации цели объектом правового мониторинга может быть нормативный правовой акт или его структурная часть; отдельные статьи нормативного правового акта; комплекс нормативных правовых актов, регулирующих отдельную сферу общественных отношений; отношения, связанные с реализацией нормативных правовых актов.

На этой стадии важно сформировать весь нормативный массив, касающийся выбранного объекта правового мониторинга, включая подзаконные и ведомственные акты, а также нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Важное значение имеет информация о правоприменительной практике (включая статистическую) в сфере, которая определена в качестве объекта правового мониторинга, а также социологическая информация, основывающаяся на результатах социологических исследований и иллюстрирующая общественное мнение и уровень правового сознания.

Главными потоками информации, собираемой, анализируемой и оцениваемой при осуществлении правового мониторинга, являются:

статистическая информация, получаемая на основе статистических показателей, разрабатываемых Росстатом и дополняемая отраслевой статистикой соответствующих органов власти;

социологическая информация, собираемая на основе данных социологических исследований;

отраслевая и межотраслевая информация, собираемая федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

правовая информация о действующих нормативных правовых актах, собираемая и обобщаемая судами, прокуратурой, иными правоохранительными органами.

3. Определение круга субъектов правового мониторинга, их полномочий и ответственности по проведению правового мониторинга; определение круга лиц, ответственных за его проведение.

4. Разработка программы и плана проведения правового мониторинга.

5. Мониторинговые наблюдения, анализ и оценка.

Наблюдение — это активное, телеологическое исследование, изучение того, что представляет какой-то жизненный интерес и что доступно непосредственному восприятию в том виде, как оно есть в действительности, что существует, проявляет себя фактически, без какого-либо вмешательства извне в процесс наблюдения. Данные наблюдения подвергаются определенной профессиональной классификации, на их основе составляются обобщающие выводы (лингвистические, логико-семантические, семиотические, социологические, экономические, правовые и т. д.).

Функциональная ценность наблюдательного уровня мониторинговой деятельности заключается в том, что он способен обеспечить непосредственный контакт исследователя с тем или иным предметом, явлением как определенным объектом действительности, которые по своим свойствам могут быть весьма объемными и многогранными, что обуславливает профессиональную поливариантность их наблюдения. Прямое взаимодействие мониторинга с объектом образует систему "субъект — объект", в которой объект становится особым предметом наблюдения исследователя. На этом уровне осуществляется изучение объекта, так сказать, вплотную, в идеале — со всех сторон, со всех телеологических точек зрения, на соответствующей профессиональной платформе. Это чрезвычайно важно при рассмотрении того или иного вопроса, поднимает его значение в общественном сознании на определенную практическую высоту, прогностически определяет онтологию его нормативного решения в соответствии с возникшими потребностями.

Анализ данных наблюдения направлен на детальное исследование, изучение тех или иных признаков, свойств, отношений, выявленных в процессе наблюдения, что постепенно формирует общее представление о наблюдаемом. Профессиональная поливариантность наблюдения обуславливает профессиональную поливариантность аналитической деятельности. Например, тематически или концептуально юрист-практик или юрист-ученый будет анализировать тот или иной законодательный акт с правовой точки зрения, лингвист — с лингвистической точки зрения, логик — с семантической точки зрения, социолог — с социологической точки зрения и т. д. Главные требования к аналитической работе: объективность, отсутствие предвзятости, беспристрастность, профессиональная тонкость, глубина видения и понимания того или иного явления, каков бы ни был метод его анализа.

Мониторинговая оценка данных наблюдения и анализа имеет синтетический характер и дает целостное представление о качестве, достоинстве, значении указанных данных. Синтез всегда следует за анализом, соединяя расчлененные анализом данные

наблюдения в одно целое, позволяющее получить какие-то новые знания о наблюдаемом, обобщенно, концептуально оценить его, сделать определенные прогностические выводы.

На этом этапе важно провести "инвентаризацию" федерального и (или) регионального законодательства в зависимости от выбранного объекта правового мониторинга. Важными являются также мониторинговые показатели соблюдения в нормативных правовых актах таких основополагающих принципов, как принцип компетентной адекватности, правовых установлений, принцип понятийно-терминологической определенности, принцип достаточной концептуальной обоснованности, мотивированности принятия данного нормативного правового акта, принцип модельной сбалансированности правовых нормативов (на отраслевом, межотраслевом и общесистемном правовом уровне), принцип ретрибутивной обеспеченности (правовые императивы, лишённые санкций, утрачивают свою ценностную регулятивную значимость).

6. Итог правового мониторинга включает в себя подготовку документа по результатам его проведения. В этом документе должны содержаться предложения по совершенствованию законодательства, обоснование поправок в действующее законодательство и необходимости принятия новых нормативных правовых актов; обоснование изменения полномочий государственных и муниципальных органов власти, должностных лиц. На результаты правового мониторинга должен распространяться принцип гласности, то есть они должны быть доступны широкому кругу лиц и подлежать открытой публикации.

III. Методология организации правового мониторинга

1. Анализ наработанного зарубежными государствами опыта в сфере проведения правового мониторинга позволяет классифицировать способы организации последнего на централизованные, децентрализованные и смешанные. В первом случае оценку эффективности действующего на территории страны законодательства в целом осуществляет специальный уполномоченный орган, организация или структура. Во втором — проведение правового мониторинга не является чьей-либо прерогативой, и любой заинтересованный субъект (государственные органы и ведомства, научные сообщества, специализированные институты и т. п.) вправе осуществлять указанную деятельность в рамках определенной сферы по собственной инициативе. Смешанный способ организации системы правового мониторинга предполагает наделение соответствующими полномочиями определенных субъектов (органов государственной власти, учреждений, организаций и т. д.) на постоянной основе, а также возможность проведения мониторинговых исследований иными органами, учреждениями или комиссиями по поручению первых либо в рамках своей компетенции.

2. Применительно к России полагаем целесообразным проанализировать несколько вариантов организации системы проведения правового мониторинга:

децентрализованный способ организации системы правового мониторинга считаем нецелесообразным ввиду того, что крайне затруднительно по результатам его проведения дать общую, единообразную характеристику состояния законодательства; данный способ также не гарантирует отказа от приоритета ведомственных интересов при проведении правового мониторинга. Результаты децентрализованного способа организации системы правового мониторинга в лучшем случае могут положительно влиять лишь на отдельные институты и отрасли законодательства, а не на всю его систему в целом;

в качестве централизованного способа организации системы правового мониторинга можно предложить создание Федерального центра правового мониторинга, имеющего территориальные подразделения в субъектах Российской Федерации, в полномочия которого входит проведение мониторинговых мероприятий, включая разработку концептуально-методических основ мониторинга и подготовку предложений по совершенствованию законодательства в исследуемой сфере;

оптимальным вариантом считаем применение смешанного способа организации системы мониторинга, выражающегося в закреплении за Федеральным центром правового мониторинга исключительно функции по разработке концептуально-методических основ правового мониторинга и координации его проведения упомянутыми ранее конституционными и инициативными субъектами мониторинга.

При таком способе организации правового мониторинга Федеральный центр мониторинга призван объединить на единой организационной и концептуальной основе усилия государственных органов, органов местного самоуправления, научных организаций, общественных объединений и иных структур гражданского общества для решения таких задач, как:

создание комплексной системы научного обеспечения законотворческой и правоприменительной деятельности в Российской Федерации;

организация системы государственного контроля качества и эффективности правотворческой и правоприменительной деятельности.

3. Правовой базой проведения и организации правового мониторинга должны стать федеральные законы "О нормативных правовых актах Российской Федерации", "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов", а также соответствующие указ Президента Российской Федерации или постановление Правительства Российской Федерации. В структуре первого из названных федеральных законов необходимо закрепить самостоятельную главу "Мониторинг нормативных правовых актов", в состав которой должны входить статьи, определяющие основы мониторинга нормативных правовых актов, такие как понятие, виды, цели, принципы, субъекты и объекты мониторинга. Отдельные (специальные) вопросы правового мониторинга могли бы стать предметом регулирования второго из названных федеральных законов, а непосредственно организацию правового мониторинга и порядок его проведения следовало бы урегулировать на подзаконном уровне соответствующими нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

4. Финансирование организации и проведения правового мониторинга в Российской Федерации могло бы осуществляться за счет бюджетных средств, направляемых на содержание государственного аппарата, средств муниципальных образований либо хозрасчетных средств, получаемых от деятельности Федерального центра правового мониторинга, либо посредством смешанного способа финансирования: за счет средств государственного бюджета и негосударственных источников финансирования.

5. Для осуществления своих функций Федеральному центру правового мониторинга следует придать статус независимой некоммерческой организации. В качестве организационно-правовой формы центра следует избрать одну из форм, предусмотренных Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях", что позволит привлечь средства государственного бюджета для формирования материально-технической и финансовой базы центра, а также получить поддержку со стороны отечественного бизнеса, заинтересованного в создании надлежащей правовой базы реформ, в утверждении в стране правовых принципов и

правил поведения, единых для всех субъектов экономического и политического содействия. Создание Федерального центра правового мониторинга в качестве некоммерческой организации находится в русле формирования структур гражданского общества, ориентированных на укрепление взаимодействия между обществом и государством.

* * *

Совет Федерации в течение 2006 года завершил работу по согласованию участия в учреждении нового издания — журнала "Мониторинг права в Российской Федерации". Издание данного журнала планируется осуществить в общероссийском формате. Стать соучредителями журнала выразили согласие Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Торгово-промышленная палата Российской Федерации, другие органы власти Российской Федерации, а также Совет законодателей, объединяющий законодательные органы власти субъектов Российской Федерации. Предполагается, что именно организация данного издания заложит организационно-правовую, научно-практическую и творческую основу создания центра мониторинга права.

§ 2. "Досье закона" как механизм мониторинга законотворчества и правоприменения — на примере федеральных законов "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и "О противодействии терроризму"

В докладе 2005 года в рамках обсуждения конкретных механизмов осуществления мониторинга законодательства и правоприменительной практики была сделана попытка предложить модель "досье закона" в качестве одного из таких инструментов. За этот период идея "досье закона" нашла свое развитие в различных формах, разрабатываемых и применяемых различными государственными и общественными институтами, информационно-справочными системами. В настоящем докладе реализуется идея "досье закона" в том виде, в каком оно представляется наиболее приемлемым для организации его осуществления и использования участниками федерального законодательного процесса. Это первые шаги в практическом направлении проведения мониторинга законодательства и правоприменительной практики, которые потребуют своего уточнения и совершенствования исходя из реальных потребностей законодателей¹.

Досье Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [Извлечение]

Общая часть

1. Вид и наименование закона

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

¹ Предлагаемые досье двух законов подготовлены на основе общей модели, вместе с тем они имеют авторские особенности в части отдельных рубрик и характеристик, которые по итогам обсуждения доклада будут по возможности унифицированы и оптимизированы.

2. Отношение к сфере прав, свобод, интересов, обязанностей граждан

Конституционное право, основы государственного управления

3. Реквизиты закона

От 6 октября 2003 года № 131-ФЗ

4. Срок действия

На неопределенный срок

5. Субъекты ответственности за исполнение и реализацию

Правительство Российской Федерации, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы и должностные лица местного самоуправления

Особенная часть (специальные сведения)

Законотворческая стадия

4. Инициатор разработки закона

Президент Российской Федерации

5. Разработчики законопроекта

Рабочая группа по подготовке новой редакции Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

6. Информация о разработке законопроекта

Избранные газетные публикации, отражающие общественное мнение о законопроекте, размещены в сети Интернет на сайтах www.expert.ru, www.mpsf.org, www.mcrf.ru; научная библиография по вопросам местного самоуправления, избранные научные статьи, посвященные разработке законопроекта, размещены на сайте www.edu.ru; данные о дореволюционном и советском опыте законодательного разрешения проблем по теме законопроекта размещены на сайте www.history.municip.ru; список ведущих ученых и специалистов-аналитиков, имеющих наиболее значимые публикации по теме законопроекта, размещен на сайте www.library.ru; материалы парламентских слушаний, "круглых столов", исследований по теме законопроекта имеются в парламентской библиотеке и аппаратах комитетов Совета Федерации и Государственной Думы по вопросам местного самоуправления.

Общественное мнение о законопроекте публикуется в периодических средствах массовой информации: журналах "Муниципальная власть", "Муниципальное право", "Журнал российского права", "Государство и право", "Управа", "Российская муниципальная практика", газете "Местное самоуправление" и др., а также на сайтах и в изданиях организаций, занимающихся проблематикой местного самоуправления: Консалтинговое общество OST-EVRO, Фонд "Институт экономики города", Центр правовой поддержки местного самоуправления, Фонд правовых проблем федерализма и местного самоуправления, и других.

7. Субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, и документы, представленные при внесении законопроекта

Президент Российской Федерации (письмо от 4 января 2003 года)
распоряжение Президента Российской Федерации

пояснительная записка
текст законопроекта
перечень федеральных законов, подлежащих признанию утратившими силу, изменению и дополнению в связи с принятием федерального закона
финансово-экономическое обоснование
заключение Правительства Российской Федерации

8. Концепции актов федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающие реализацию законопроекта

При рассмотрении законопроекта представлены не были

9. Субъекты (органы палат Федерального Собрания, органы законодательных собраний субъектов Российской Федерации) сопровождения законопроекта в парламенте, документы, аналитические, статистические материалы, использовавшиеся при рассмотрении законопроекта

Государственная Дума:

ответственный — Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления;
комитет-соисполнитель — Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам;
к первому чтению:
текст законопроекта;
заключение ответственного комитета Государственной Думы;
заключение комитета-соисполнителя Государственной Думы;
заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы;
заключение ответственного комитета Совета Федерации;
заключение Правового управления Аппарата Совета Федерации;
ко второму чтению:
текст законопроекта;
постановление Государственной Думы о принятии законопроекта в первом чтении;
заклучение ответственного комитета Государственной Думы;
заклучение комитета-соисполнителя Государственной Думы;
заклучение Правового управления Аппарата Государственной Думы;
поправки от Правительства Российской Федерации, поправки от Совета Федерации;
таблицы поправок;
к третьему чтению:
текст законопроекта;
постановление Государственной Думы о принятии законопроекта во втором чтении;
заклучение ответственного комитета Государственной Думы;
заклучение комитета-соисполнителя Государственной Думы;
заклучение Правового управления Аппарата Государственной Думы

Совет Федерации:

ответственный комитет:

Комитет по вопросам местного самоуправления

комитеты-соисполнители:

Комитет по делам Федерации и региональной политике;

Комитет по правовым и судебным вопросам;
Комитет по конституционному законодательству;
Комитет по бюджету;
Комитет по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии;
Комиссия по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации;
Комитет по экономической политике, предпринимательству и собственности;
Комитет по делам Севера и малочисленных народов;
Комиссия по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации;
рассмотрение в Совете Федерации:
постановление Государственной Думы о принятии в третьем чтении федерального закона;
стенограммы обсуждений в Государственной Думе;
заключение ответственного комитета Совета Федерации;
заключения комитетов-соисполнителей Совета Федерации;
заключение Правового управления Аппарата Совета Федерации

10. Рассмотрение федерального закона Президентом Российской Федерации

Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации

постановление Государственной Думы о принятии в третьем чтении федерального закона;
постановление Совета Федерации об одобрении принятого Государственной Думой федерального закона;
заключение Государственно-правового управления Президента Российской Федерации.

Нормотворческая стадия

11. Акты Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающие реализацию законопроекта

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 года № 707-р (с изм. от 4 ноября 2004 года) "Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой либо с высокой плотностью населения".

Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 903 (с изм. от 2 августа 2005 года) "Об утверждении правил составления передаточного (разделительного) акта по имущественным обязательствам органов местного самоуправления".

Постановление Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2004 года № 814 "Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти по утверждению границ муниципальных образований".

Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июля 2005 года № 350 "О ведении Государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации"

12. Акты субъектов Российской Федерации, принятые в связи с принятием закона

Законы субъектов Российской Федерации, предусмотренные статьей 84 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в том числе, например, об

установлении границ муниципальных образований и наделении муниципальных образований соответствующими статусами (городское либо сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения). Тексты законов можно найти в правовых базах, таких как "Консультант-Плюс", "Гарант" и др., а также на официальных сайтах органов государственной власти субъектов Российской Федерации

13. Акты органов местного самоуправления, обеспечивающие реализацию закона

Муниципальные правовые акты, предусмотренные Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в том числе его статьей 84 (пункт 8), такие как уставы муниципальных образований. Тексты некоторых из них можно найти в правовых базах, таких как "Консультант-Плюс", "Гарант" и др., а также на официальных сайтах органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, ассоциаций муниципальных образований, таких, например, как Союз российских городов, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, и других.

Правоприменительная стадия

14. Оперативный мониторинг — информация о применении закона уполномоченными органами (исполнительными, судебными, органами местного самоуправления) в течение первого года действия закона

Информация о практике применения закона в течение первого года действия содержится в материалах следующих мероприятий, проведенных Комитетом Совета Федерации по вопросам местного самоуправления¹:

"круглый стол" на тему "Проблемы внедрения двухтиповой модели территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации" (январь 2004 года);

"круглый стол" на тему "Роль негосударственных организаций и средств массовой информации в реализации нового законодательства о местном самоуправлении" (февраль 2004 года);

"круглый стол" на тему "Законодательное обеспечение внедрения результативной модели местного бюджета" (март 2004 года);

"круглый стол" на тему "Территориальное планирование как элемент обеспечения территориальной и экономической основы местного самоуправления" (апрель 2004 года);

в рамках восьмого Петербургского международного экономического форума "круглый стол" на тему "Местное самоуправление и бизнес: развитие социального партнерства" (июнь 2004 года);

в рамках Байкальского экономического форума (г. Иркутск) "круглый стол" на тему "Проблемы реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (сентябрь 2004 года);

"круглый стол" на тему "Проблемы законодательного регулирования форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления" (октябрь 2004 года);

"круглый стол" на тему "Проблемы законодательного регулирования функционирования закрытых административно-территориальных образований" (ноябрь 2004 года);

¹ С материалами указанных мероприятий можно ознакомиться в Комитете Совета Федерации по вопросам местного самоуправления.

выездные мероприятия:

выездное заседание комитета в г. Ярославле на тему "Актуальные проблемы реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (март 2004 года);

выездной "круглый стол" в г. Дзержинский Московской области на тему "Проблемы развития территориального общественного самоуправления и изменения его законодательной базы в связи с принятием нового Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (май 2004 года);

выездной "круглый стол" в г. Чебоксары на тему "Основные направления реализации Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": региональный аспект" (май 2004 года).

15. Плановый мониторинг — информация о применении закона уполномоченными органами (исполнительными, судебными, органами местного самоуправления) за трех(пяти)-летний период действия закона

Информация имеется на официальных сайтах федеральных органов власти Российской Федерации (Минфина России, Минрегиона России и др.), судов Российской Федерации (Конституционного, Верховного, Арбитражного), а также конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, сайтах органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также в периодических средствах массовой информации (например, журналах "Муниципальная власть", "Муниципальное право", "Журнал российского права", "Государство и право", "Управа", "Российская муниципальная практика", газете "Местное самоуправление" и др.), а также на сайтах и в изданиях организаций, занимающихся проблематикой местного самоуправления (например, Консалтинговое общество OST-EVRO, Фонд "Институт экономики города", Центр правовой поддержки местного самоуправления, Фонд правовых проблем федерализма и местного самоуправления и др.).

Стадия совершенствования закона

В Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" были внесены изменения следующими федеральными законами:

от 19 июля 2004 года № 53-ФЗ,

от 12 августа 2004 года № 99-ФЗ,

от 28 декабря 2004 года № 183-ФЗ,

от 28 декабря 2004 года № 186-ФЗ,

от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ,

от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ,

от 30 декабря 2004 года № 211-ФЗ (с изм. от 26 декабря 2005 года),

от 18 апреля 2005 года № 34-ФЗ,

от 29 июня 2005 года № 69-ФЗ,

от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ,

от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ,

от 12 октября 2005 года № 129-ФЗ,

от 27 декабря 2005 года № 198-ФЗ,

от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ,

от 31 декабря 2005 года № 206-ФЗ,

от 2 февраля 2006 года № 19-ФЗ,
от 15 февраля 2006 года № 24-ФЗ,
от 3 июня 2006 года № 73-ФЗ,
от 18 июля 2006 года № 120-ФЗ,
от 25 июля 2006 года № 128-ФЗ,
от 27 июля 2006 года № 153-ФЗ,
от 16 июля 2006 года № 160-ФЗ,
от 1 декабря 2006 года № 198-ФЗ,
от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ,
от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ

16. Инициатор законопроекта, направленного на совершенствование закона, и основания разработки поправок

В большинстве случаев — Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации

17. Разработчики законопроекта, информация об исследовательской работе разработчиков законопроекта (результаты мониторинга)

Результаты мониторинга Правительством Российской Федерации не представлялись
Материалы совещаний официальных органов
Материалы судебной практики
Материалы органов прокуратуры
Аналитические доклады

Стадия прекращения действия закона¹

Досье Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ "О противодействии терроризму"

Общая часть. Паспортные данные закона

1. Вид, форма и наименование закона

Федеральный закон "О противодействии терроризму"

2. Направленность закона (по сфере прав человека)

Федеральный закон "О противодействии терроризму" направлен на обеспечение и защиту основных прав и свобод человека и гражданина, на обеспечение безопасности государства и общества

3. Реквизиты закона

3.1. Тематика

Безопасность и охрана правопорядка

3.2. Дата подписания

6 марта 2006 года

3.3. Регистрационный номер

№ 35-ФЗ

3.4. Источник и дата официального опубликования

"Российская газета", 10 марта 2006 года

¹ Досье в этой части будет наполнено после внесения в Государственную Думу законопроекта, предусматривающего признание утратившим силу рассматриваемого федерального закона.

4. Порядок вступления в силу

Федеральный закон "О противодействии терроризму" вступил в силу с 10 марта 2006 года (со дня его официального опубликования в "Российской газете"), за исключением статей 18, 19, 21, 23, которые вступили в силу с 1 января 2007 года.

5. Субъекты ответственности за исполнение и реализацию

Президент Российской Федерации (в соответствии с пунктами 1 и 4 статьи 5 настоящего федерального закона),

Правительство Российской Федерации (в соответствии с пунктом 2 статьи 5 настоящего федерального закона),

федеральные органы исполнительной власти (в соответствии с пунктом 3 статьи 5 настоящего федерального закона),

органы государственной власти субъектов Российской Федерации (в соответствии с пунктом 3 статьи 5 настоящего федерального закона),

органы местного самоуправления (в соответствии с пунктом 3 статьи 5 настоящего федерального закона).

Особенная часть. Сведения о разработке проекта, принятии закона, его реализации и контроле за его соблюдением

6. Предпосылки и условия разработки концепции Федерального закона "О противодействии терроризму"

Как многократно отмечалось на парламентских слушаниях, проводимых в Совете Федерации, причинами появления в нашей стране терроризма стали государственно-правовые решения, связанные с изменением пространства Советского Союза и проведением непродуманных и социально не оправданных реформ, низким социально-экономическим уровнем развития страны, резким имущественным расслоением общества, бедностью и неустроенностью жизни миллионов людей, высоким уровнем безработицы, наркомании, болезней и смертности, ростом преступности, появлением национальной и религиозной нетерпимости, повсеместным нарушением прав человека, резким снижением уровня общественной и государственной безопасности и безопасности личности.

Появление терроризма в России имело и зарубежные источники.

Искоренение терроризма требует принятия всеобъемлющих антитеррористических мер, эффективно сочетающих политические, экономические, силовые, гуманитарные действия, осуществляемых со стороны государственных органов, негосударственных объединений и всего общества как на национальном, так и на международном уровне. Среди этих мер важную роль играет законодательное обеспечение борьбы с терроризмом.

С правовой точки зрения на появившийся в начале 90-х годов XX века в России терроризм не было своевременной и адекватной законодательной реакции, а правоприменительная и правоконтрольная деятельность, направленная на борьбу с терроризмом, имела существенные изъяны. Правительство Российской Федерации не в полной мере выполняло даже те скупые требования по пресечению терроризма, которые содержались в действующем законодательстве, а меры государственного, в том числе и прокурорского, реагирования из-за "войны законов", проходившей в стране, а также из-за существовавших пробелов в законодательстве Российской Федерации, в том числе в сфере борьбы с терроризмом, теряли свою действенность.

Трагические события в России в начале XXI века, произошедшие в результате террористических актов, и особенно захват заложников в Беслане, послужили мощным толчком в разработке более эффективного законодательства Российской Федерации в области противодействия терроризму.

Законопроектный этап

7. Инициаторы разработки закона

Сразу же после трагедии в Беслане Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации принял постановление от 29 сентября 2004 года № 295-СФ "О неотложных мерах по противодействию терроризму, законодательных предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по обеспечению безопасности граждан и укреплению национальной безопасности Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 40. Ст. 8786—8790).

Данным постановлением была создана Временная комиссия Совета Федерации по подготовке законодательных предложений по противодействию терроризму.

В результате работы этой Временной комиссии Совета Федерации были сформулированы конкретные законодательные предложения по противодействию терроризму, а наиболее активно работавшие в комиссии члены Совета Федерации во взаимодействии с депутатами Государственной Думы приняли решение подготовить в порядке законодательной инициативы проект федерального закона "О противодействии терроризму".

8. Разработчики законопроекта, информация об исследовательской работе разработчиков законопроекта

В работе парламентариям была оказана существенная помощь компетентными федеральными органами исполнительной власти.

Подготовка законопроекта имела надежную информационную и научно-исследовательскую основу.

Разработка законопроекта, прохождение и рассмотрение его в Государственной Думе и Совете Федерации, а также проблемы борьбы с терроризмом обсуждались в средствах массовой информации.

Были опубликованы статьи в газетах:

23.03.2005 г., "Парламентская газета", № 50, Александр Ржешевский "Как противостоять терроризму".

05.04.2005 г., "Учительская газета", № 14, Вадим Давыдов "Как бороться с терроризмом" (интервью с заместителем председателя Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам Мусой Умаровым).

14.09.2005 г., "Парламентская газета", № 160, "О недопустимости двойных стандартов в борьбе с терроризмом" (принято постановлением Государственной Думы № 2176-IV ГД от 9 сентября 2005 года).

18.10.2005 г., "Парламентская газета", № 1800 (1169), Виктор Озеров, председатель Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности. "Для чумы XXI века законы пока не писаны".

09.12.2005 г., "Газета" (Москва), № 234, Рустем Фаляхов "Антитеррор как политическое средство". "Единая Россия" торопит Госдуму с принятием антитеррористического законодательства".

22.02.2006 г., "Российская газета", № 7, Николай Апраксин "Все на борьбу с терроризмом".

26.02.2006 г., "Российская газета", № 38 (4004), Елена Лашкина, Тамара Шкель "Антитеррор в третьем чтении".

27.02.2006 г., "Красная звезда", № 32, "Антитеррор в законе" (соб. информация).

27.02.2006 г., "Единая Россия", № 7, "Терроризм — это болезнь" (интервью с вице-спикером Государственной Думы Владимиром Катренко).

02.03.2006 г., "Россия", № 7 (959), Екатерина Макаренко "Терроризму поставили законодательный заслон".

07.03.2006 г., "Красный воин", № 14—16, "Современный терроризм: история возникновения, классификация, правовые основы применения Вооруженных Сил в борьбе с терроризмом" (интервью с Министром обороны Российской Федерации Сергеем Ивановым).

21.03.2006 г., "Российская газета", № 56 (4022), Борис Ямшанов "Антитеррор по праву" (интервью с директором ФСБ России Николаем Патрушевым).

18.05.2006 г., "Парламентская газета", № 1926 (1295), Сергей Казеннов, Владимир Кумачев "Новый миропорядок с поправкой на терроризм".

09.08.2006 г., "Российская газета", № 173 (4139), Тимофей Борисов "Закон против террора" (интервью со статс-секретарем — заместителем директора ФСБ России Юрием Горбуновым).

01.11.2006 г., "Граница России", № 41, Николай Патрушев "Правовые и организационные основы противодействия терроризму".

Освещено в СМИ четыре мероприятия Совета Федерации и Государственной Думы по проблемам противодействия терроризму, на которых обсуждались вопросы его законодательного обеспечения:

08.02.2005 г., "Красная звезда", № 20, "Общим фронтом против террора" (соб. информация о встрече председателя Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности Виктора Озерова с военными атташе зарубежных стран, аккредитованными в Москве).

19.07.2005 г., "Парламентская газета", № 127, Г. Сергеев "Новые вызовы требуют новых решений" (о закрытом заседании Временной комиссии Совета Федерации по подготовке законодательных предложений по противодействию терроризму).

19.10.2005 г., "Парламентская газета", № 1801 (1170), Александр Ржешевский "Модельные законы против терроризма" (о международной парламентской конференции "Роль и место парламентов в борьбе с международным терроризмом", организованной и проводимой Советом Федерации и Сенатом Парламента Королевства Бельгия).

02.11.2005 г., "Российская газета", № 39, "Парламентарии в борьбе с терроризмом" (к итогам международной парламентской конференции "Роль и место парламентов в борьбе с международным терроризмом", организованной и проводимой Советом Федерации и Сенатом Парламента Королевства Бельгия).

27.10.2006 г., "Красная звезда", № 199, Александр Тихонов "Многоликость терроризма и борьба с ним" (из выступления заместителя председателя Комитета Государственной Думы по безопасности Анатолия Куликова на конференции "Антитеррор: комплексный подход").

Опубликованы статьи в журналах:

24.04.2006 г., журнал "Законность", № 4, "Правовое регулирование противодействия терроризму".

31.05.2006 г., журнал "Российское право", № 5, "Новое законодательство о противодействии терроризму и ограничении прав и свобод граждан".

18.08.2006 г., журнал "Законность", № 8, М. Косарев, Курганский филиал Уральского юридического института МВД России, "Новый антитеррористический закон России".

Изданы книги:

Сапрыкин С.Ю. Новый закон о противодействии терроризму: комментарий к Федеральному закону от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ, М., 2006 г.

Международный терроризм: Глоссарий, аналитические материалы, документы: Научно-справочное изд. М. — Н. Новгород, 2003.

Законодательный этап

9. Субъекты права законодательной инициативы, внесшие законопроект, и документы, представленные при внесении законопроекта

Депутаты Государственной Думы:

Б.В. Грызлов, В.А. Васильев, А.С. Куликов, А.Г. Баскаев, В.В. Дятленко, И.В. Баринов, М.И. Гришанков, А.Н. Волков, С.В. Широков, В.П. Войтенко.

Члены Совета Федерации: В.А. Озеров, В.Д. Ключенко, В.И. Мельников, А.Г. Лысков, В.И. Федоров, А.Н. Шишков.

Были представлены:

текст законопроекта;

пояснительная записка;

финансово-экономическое обоснование;

перечень актов федерального законодательства.

29 ноября 2004 года законопроект и материалы к нему были зарегистрированы в Управлении документационного и информационного обеспечения Аппарата Государственной Думы.

10. Субъекты (органы палат Федерального Собрания, органы законодательных собраний субъектов Российской Федерации) сопровождения законопроекта в парламенте, документы, аналитические, статистические материалы, использовавшиеся при рассмотрении законопроекта

В Государственной Думе:

ответственный комитет — Комитет Государственной Думы по безопасности.

29 ноября 2004 года Председатель Государственной Думы направил законопроект в профильный комитет — Комитет Государственной Думы по безопасности.

30 ноября 2004 года Комитет Государственной Думы по безопасности принял решение (№ 25, п. 4)¹ о представлении законопроекта в Совет Государственной Думы. Это решение комитета содержало предложение Совету Государственной Думы принять законопроект к рассмотрению.

30 ноября 2004 года Совет Государственной Думы рассмотрел законопроект и принял решение (№ 59, п. 74)² назначить ответственным за подготовку законопроекта Комитет Государственной Думы по безопасности, обязал представить отзывы, предложения и замечания к законопроекту, подготовить законопроект к рассмотрению Государственной Думой в осеннюю сессию 2004 года.

¹ Протокол № 25 заседания Комитета Государственной Думы по безопасности от 30 ноября 2004 года, п. 4. О проекте федерального закона № 115259-4 "О противодействии терроризму".

² Протокол № 59 заседания Совета Государственной Думы от 30 ноября 2004 года, п. 74. О проекте федерального закона № 115259-4 "О противодействии терроризму".

9 декабря 2004 года Комитет Государственной Думы по безопасности принял решение (№ 26, п. 1)¹ о представлении законопроекта в Совет Государственной Думы. Это решение комитета утверждало заключение комитета по законопроекту и предлагало принять законопроект в первом чтении.

Материалы, представленные Комитетом Государственной Думы по безопасности в Совет Государственной Думы, содержали:

- решение комитета;
- текст законопроекта;
- заключение комитета по законопроекту;
- заключение Правительства Российской Федерации по законопроекту;
- заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы по законопроекту.

14 декабря 2004 года Совет Государственной Думы, рассмотрев представленный ответственным комитетом законопроект, принял решение (№ 63, п. 23)² о внесении его на рассмотрение Государственной Думы.

17 декабря 2004 года Государственная Дума, рассмотрев законопроект, приняла его в первом чтении (№ 1341-IV ГД)³.

После принятия законопроекта в первом чтении была создана Координационная рабочая группа Государственной Думы по совершенствованию законодательства в сфере противодействия терроризму под руководством А.С. Куликова. В эту группу вошли депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации — инициаторы законопроекта, представители федеральных органов исполнительной власти и Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Одной из важнейших задач, стоявших перед группой, была доработка законопроекта. В ходе работы данная группа столкнулась со сложностью согласования текста законопроекта.

15 февраля 2006 года подписан Указ Президента Российской Федерации № 116 "О мерах по противодействию терроризму"⁴, который вступает в силу со дня вступления в силу Федерального закона "О противодействии терроризму".

В целях совершенствования государственного управления в области противодействия терроризму данным указом образован Национальный антитеррористический комитет, являющийся органом, обеспечивающим координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию терроризму, осуществляющим подготовку соответствующих предложений Президенту Российской Федерации.

Для координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений образованы антитеррористические комиссии в субъектах Российской Федерации.

Для организации планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а

¹ Протокол № 26 заседания Комитета Государственной Думы по безопасности от 9 декабря 2004 года, п. 1. О проекте федерального закона № 115259-4 "О противодействии терроризму".

² Протокол № 63 заседания Совета Государственной Думы от 14 декабря 2004 года, п. 23. О проекте федерального закона № 115259-4 "О противодействии терроризму".

³ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 17 декабря 2004 года № 1341-IV ГД "О проекте федерального закона "О противодействии терроризму".

⁴ В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в изданиях "Российская газета", № 34, 17 февраля 2006 года; СЗ РФ. 2006. № 8. Ст. 897; "Парламентская газета", № 28, 2 марта 2006 года.

также для управления контртеррористическими операциями в составе комитета образован федеральный оперативный штаб.

Для управления контртеррористическими операциями в субъектах Российской Федерации образованы оперативные штабы.

Таким образом, данный указ Президента Российской Федерации резко активизировал работу над законопроектом и приблизил срок третьего чтения.

Возникла необходимость срочного принятия Федерального закона "О противодействии терроризму".

20 февраля 2006 года Комитет Государственной Думы по безопасности принял решение (№ 66, п. 1)¹ о представлении законопроекта в Совет Государственной Думы. Это решение предлагало принять законопроект во втором чтении, утверждало таблицу поправок, рекомендуемых к принятию, и таблицу поправок, рекомендуемых к отклонению.

Материалы, представленные Комитетом Государственной Думы по безопасности в Совет Государственной Думы, содержали:

- решение комитета;
- текст законопроекта;
- таблицу поправок, рекомендуемых комитетом к принятию;
- таблицу поправок, рекомендуемых комитетом к отклонению;
- заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы на законопроект (ко второму чтению) от 30 мая 2005 года;
- заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы (ко второму чтению) от 17 февраля 2006 года.

21 февраля 2006 года Совет Государственной Думы, рассмотрев законопроект, представленный ответственным комитетом, принял решение внести законопроект на рассмотрение Государственной Думы (№ 141, п. 59)².

22 февраля 2006 года Государственная Дума приняла законопроект во втором чтении (№ 2832-IV ГД)³.

26 февраля 2006 года Совет Государственной Думы, рассмотрев законопроект, представленный ответственным комитетом, принял решение внести его на рассмотрение Государственной Думы (№ 142, п. 11)⁴.

26 февраля 2006 года Государственная Дума приняла закон (№ 2846-IV ГД)⁵ и направила его в тот же день в Совет Федерации.

В Совете Федерации

Ответственный комитет — Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности.

Материалы, изученные комитетом:

- материалы Правового управления Аппарата Совета Федерации;
- материалы Аналитического управления Аппарата Совета Федерации;
- материалы Временной комиссии Совета Федерации по подготовке законодательных предложений по противодействию терроризму.

¹ Протокол № 66 заседания Комитета Государственной Думы по безопасности от 30 ноября 2004 года, п. 1. О проекте федерального закона № 115259-4 "О противодействии терроризму".

² Протокол № 141 заседания Совета Государственной Думы от 21 февраля 2006 года, п. 59. О проекте федерального закона № 115259-4 "О противодействии терроризму" — второе чтение.

³ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 февраля 2006 года № 2832-IV ГД "О проекте федерального закона "О противодействии терроризму".

⁴ Протокол № 142 заседания Совета Государственной Думы от 26 февраля 2006 года, п. 11. О проекте федерального закона № 115259-4 "О противодействии терроризму" — третье чтение.

⁵ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 26 февраля 2006 года № 2846-IV ГД "О проекте федерального закона "О противодействии терроризму".

1 марта 2006 года Совет Федерации одобрил принятый Государственной Думой Федеральный закон "О противодействии терроризму".

11. Рассмотрение закона Президентом Российской Федерации

Президент Российской Федерации, рассмотрев Федеральный закон "О противодействии терроризму", одобренный Советом Федерации, подписал его 6 марта 2006 года, регистрационный номер 35-ФЗ.

12. Официальное опубликование закона

10 марта 2006 года — в "Российской газете", в "Парламентской газете", в Собрании законодательства Российской Федерации (2006. № 11. Ст. 1146).

Нормотворческий этап

13. В целях реализации закона были приняты:

Федеральный закон от 20 апреля 2006 года № 56-ФЗ "О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма";

Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 153-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма" и Федерального закона "О противодействии терроризму";

Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года № 116 "О мерах по противодействию терроризму" вступил в силу со дня вступления в силу Федерального закона "О противодействии терроризму" (10 марта 2006 года);

Указ Президента Российской Федерации от 2 августа 2006 года № 832с "Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации по вопросам совершенствования управления контртеррористическими операциями на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации";

постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 года № 662 "Об источниках финансирования выплат денежного вознаграждения за содействие в борьбе с терроризмом".

Правоприменительный этап

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года № 116 "О мерах по противодействию терроризму" Национальный антитеррористический комитет осуществляет координацию деятельности антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации (далее — АТК).

В процессе правоприменительной практики руководителями АТК в субъектах Российской Федерации был высказан ряд предложений, направленных на повышение эффективности работы по противодействию террористическим угрозам, а именно:

о необходимости введения строки расходов на антитеррористические мероприятия для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в бюджетное законодательство;

о разработке и внедрении единых критериев и типовых требований по антитеррористической защищенности критически важных и потенциально опасных объектов;

о выработке механизма ответственности за неисполнение решений антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации со стороны руководителей хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности.

Кроме того, в ходе изучения правоприменительной практики выявлена необходимость:

- разработки порядка оповещения населения и введения режимов потенциальной опасности;
- определения понятия мест массового пребывания людей (граждан).

Совершенствование правового регулирования противодействия терроризму

Готовятся проекты нормотворческих актов, обеспечивающих реализацию закона

Проект указа Президента Российской Федерации "О повышении окладов по воинским должностям и должностных окладов военнослужащих и сотрудников федеральных органов исполнительной власти, непосредственно участвующих в борьбе с терроризмом".

Проект постановления Правительства Российской Федерации "О возмещении стоимости утраченного или поврежденного имущества лица, принимавшего участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом".

Проект постановления Правительства Российской Федерации "О возмещении расходов, связанных с использованием транспортных средств, принадлежащих организациям независимо от форм собственности, а в неотложных случаях и транспортных средств, принадлежащих физическим лицам, при проведении контртеррористической операции".

Проект постановления Правительства Российской Федерации "О возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью, лицам в связи с их участием в борьбе с терроризмом".

Проект постановления Правительства Российской Федерации "Об определении компетенции федеральных органов исполнительной власти в области противодействия терроризму".

Проект постановления Правительства Российской Федерации "О порядке выделения средств из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий".

Контроль за соблюдением закона

Парламентский контроль осуществляет Федеральное Собрание Российской Федерации.

Контроль за соблюдением законности в ходе исполнения Федерального закона "О противодействии терроризму" возлагается на органы прокуратуры.

Стадия совершенствования закона

Совершенствование Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ "О противодействии терроризму" будет осуществляться по итогам мониторинга правоприменительной практики.

Стадия прекращения действия закона

Дата прекращения действия Федерального закона "О противодействии терроризму" не определена. Законопроектов, предусматривающих признание настоящего федерального закона утратившим силу, в Государственную Думу не вносилось.

§ 3. Методология и юридическая техника законотворчества через призму мониторинга законодательства и правоприменительной практики

Быстрая смена событий, ускорение темпов развития социальной действительности усложняют задачи всех видов государственной властной деятельности, в том числе законодательной. Нагрузка на Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации огромна. В 2006 году на рассмотрении Государственной Думы находилось 1109 законопроектов. Принято Государственной Думой (одобрено) 277 законопроектов. Всего в 2006 году было принято 73 новых закона, 12 бюджетных и 195 законов о внесении изменений, что составляет 70% от всего числа принятых.

Подсчет показывает, что по-прежнему незначительное число составляют законы, которые непосредственно касаются регулирования отношений, требующих первичного внимания законодателя, две трети из одобренных Государственной Думой законов составили работу по снятию рекламаций на эту "продукцию". Наблюдались случаи внесения поправок в законы, еще не вступившие в силу. Именно эти факты заставляют обратиться к вопросам методологии и законодательной (юридической) техники подготовки проектов законов и их принятия¹.

В правовой доктрине, в теории права методология как специальный предмет выделяется редко, а вернее сказать, не заслужила должного внимания. Но именно этот аспект имеет важное значение для проведения мониторинга и оценки состояния законодательства. Как представляется, методология в данном случае имеет по крайней мере два аспекта. Первый касается выработки правил и принципов работы с законодательным объектом — проектом закона и законом. В этой части усилия юристов до сих пор не увенчались успехом, ибо закон о подготовке проектов нормативных правовых актов, включая и законы, не принят. Практика вращается в круге проб и ошибок, если не считать регламенты каждой палаты Федерального Собрания, регламенты субъектов законодательной инициативы, не согласованные между собой, но все же содержащие определенные требования к подготовке и принятию нормативных актов. Регламент принимается самим субъектом нормотворчества в порядке саморегулирования. На этой стадии методологических требований выстраиваются как бы внутрисистемные проблемы работы с уже сформированной идеей и выстроенным проектом закона.

Второй аспект методологии законотворчества, по сути изначальный, касается учета причин, целей и юридического содержания проекта закона и его окончательного текста, отражает метод регулирования определенных отношений через императивные, диспозитивные и иные мобилизующие средства, необходимые для достижения целей закона. Они, как известно, должны быть продиктованы объективными потребностями реальной действительности, состоянием того или иного участка социальной жизни общества, задачами государства, ожиданиями и потребностями населения, граждан. Осознание и оформление этого запроса общества и составляет суть законотворческой работы в масштабе государства. В законе реализуется и обеспечивается нормативным режимом интерес государственный, общественный.

Индикаторы оценки эффективности законов в целом как формы нормативного регулирования, а также каждого закона или их пакета еще предстоит выработать. И это одна из задач правового мониторинга, который в последние годы приобретает организационные и методические очертания. Послания Президента Российской Федера-

¹ При подготовке настоящего параграфа использовались материалы, представленные сектором информационного права Института государства и права РАН (д.ю.н. И.Л. Бачило).

ции и другие формы выражения политики государства, стратегическое и оперативное планирование работы российского парламента создают основу для реализации методологических требований к законотворчеству, позволяют с большей точностью определять потребность в законах, их назначение в регулировании общественных процессов и отношений, оценивать их качество и результативность.

По итогам работы за 2004—2006 годы в докладах Совета Федерации осуществлен анализ связи принятых законов с политическим курсом, выраженным в посланиях Президента Российской Федерации. При этом отмечены устойчивые позитивные тенденции в проведении реформ, а также обозначены проблемы, связанные с недостаточным уровнем качества принимаемых законов, уровень их эффективности и возможные сложности в их применении и исполнении.

Примером значительного снижения позитивной направленности правового регулирования, усложнения реализации является, по общему мнению, федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ. Слабость системной проработки законодательных решений, поспешность или опоздание реакции на проблемы, намеченные для решения, невнимание к градации стратегических и оперативных мер при решении комплексных и сложных проблем, слабая проработка адресности ответственных субъектов за исполнение с учетом уровня их полномочий часто являются причинами отрицательных характеристик и результатов применения законов. Российские законы часто ориентируют только на общий абрис их цели, не содержат конкретных социально-экономических показателей, достижение которых обеспечивает закон. Исключением являются законы о бюджете Российской Федерации.

Статистика по принятым в 2006 году федеральным конституционным и федеральным законам пока не демонстрирует сосредоточения внимания на решении насущных проблем общества. Политические установки не успевают претвориться в нормативные решения. Из поступивших в Государственную Думу проектов (1109) немногим более 21% приобрели форму принятых законов. Из них вновь принято около 27%, в том числе почти 15% — это ратификация международных договоров. По-прежнему незначительно количество законопроектов, внесенных органами власти субъектов Российской Федерации. Доклад о состоянии законодательства 2006 года дает развернутый анализ принятых законов.

Чрезвычайно важен вопрос об уровне целеполагания, который закладывается в проект закона. Логично от федерального закона ожидать отклика на общегосударственные проблемы, интересы и задачи общества в целом. Это не исключает и таких законов, которые регулируют ведомственные и отраслевые отношения с позиций задач общегосударственного, федерального уровня. Однако обозначенная в докладе проблема "точечных" законов требует уяснения их специфики с методологических позиций. "Точечный" закон появляется не тогда, когда он своим предметом имеет отраслевую проблему — образование, здравоохранение, науку или вопрос о виде и мерах ответственности за конкретные правонарушения и т.п. "Точечным" он становится тогда, когда в основе цели, предмета и способов регулирования закладывается не государственная политика в целом по определенному направлению, а только уровень ведомственного интереса, ограниченного, кстати, компетенцией федерального органа исполнительной власти или группы лиц, заинтересованных в решении проблем, которые не выходят за пределы их собственной компетенции, за пределы ведомственного (и часто не согласованного со смежниками) интереса.

Зачастую проекты законов не превышают уровня идеологии ведомства, инициирующего его подготовку. Любое предложение подняться до общегосударственного взгляда на проблему сопровождается оглядкой на кресло руководителя ведомства, а

разработчика — на то, что скажет инвестор. Однако в документах административной реформы именно министерства уполномочены вырабатывать государственную политику по своим сферам ведения. Но часто дело сводится к политике отрасли, а не государства. Не случайно возникло и набирает темп экспертное направление при оценке законов — проверка проекта и закона на коррупциогенность. Именно узость и ведомственный подход к решению общезначимой проблемы приводят к лоббированию на стадиях принятия закона, а принятый закон — на уровень заложенной коррупции. При обосновании "точечных" законов не исключаются и мотивы личной или групповой амбициозности, мотивы, неизбежно уводящие от общегосударственного интереса в сторону ведомственного видения проблемы и ее правового решения.

Юридическая техника — важный компонент работы над проектом закона. Вопросы юридической техники часто представляют как проблему работы с текстом проекта на уровне его семантики, синтаксиса, стиля. Известно, что перенос запятой решает судьбу тех, кого касается акт. На самом же деле юридическая техника — наука грамотного оформления нормативного правового акта, да и вообще любого правового акта.

Например, Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и защите информации" по своей структуре может быть представлен общим составом статей, формулирующих правовые нормы, а также в структуре частей, глав и пакета (набора) статей. Структура, основанная на главах, в большей степени определенности систематизирует содержание закона и позволяет легче его воспринимать как с точки зрения его предмета, так и с точки зрения методов регулирования, выявления ответственных субъектов при нарушении закона. Комплексные законы (а данный закон уже давно воспринимается как базовый по проблемам информации) целесообразно строить с учетом распределения содержания по главам. Однако в новой редакции закона отказались от этого приема подачи содержания закона.

Следующий важный момент юридической техники касается терминов и понятий, используемых в законе. Формирование отрасли законодательства требует строгости и единообразия ключевых категорий и терминов, выработки единых для отрасли правовых дефиниций. Этого, к сожалению, до сих пор не достигла ни одна отрасль права. В докладе Совета Федерации 2004 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" специально отмечается: "...законодательство страдает: большим объемом юридических коллизий между нормами одного закона, нормами разных законов, законами и подзаконными актами; множественностью нормативных актов, загромаждающих массив действующего законодательства; необоснованностью введения новых терминов, что, в свою очередь, порождает разночтения и противоречия; несвоевременным признанием утратившими силу актов или их положений, которые фактически не действуют, и т. д."

Утрата, выведение из закона уже устоявшегося термина не только в российском праве, но и в международных актах повлечет именно те последствия, о которых сказано в докладе. Только отказ от термина "информационные ресурсы" в Федеральном законе "Об информации, информационных технологиях и защите информации" вносит сумятицу в деятельность по упорядочению документированной информации на всех уровнях и во всех структурах управления и производства, осложняет доказательства в конфликтах информационного характера, снижает уровень ответственности субъектов, отвечающих за состояние ресурсов, формируемых по определенным признакам и подлежащих определенному режиму их использования. Замена терминов гражданского права "собственник", "владелец" термином "обладатель" также не ведет к ясности прав и полномочий субъекта — обладателя информации.

С учетом вышеизложенного вывод о том, что юридическая техника и ее элементы как инструментарий в правовой работе, имеющий методологическое значение в обеспечении качества законотворчества, не подлежит сомнению.

Проект нового закона, который взят для примера, обсуждался неоднократно с перевесом общественного мнения против больших купюр в его содержании и ряда неудачных нововведений. Наиболее жестко это прозвучало на парламентских слушаниях в Государственной Думе в январе 2006 года. Но дело в том, что очень часто и здесь побеждает бюрократическая дисциплина. Ведомственный интерес имеет большую силу. А это ослабляет инициативу субъектов Российской Федерации. Если еще раз обратиться к докладу Совета Федерации, то в нем указывается: "Сегодня законодательные региональные органы власти часто уже не испытывают ни потребности, ни желания заниматься законотворческим процессом с точки зрения внесения законодательных инициатив. По-прежнему отсутствуют в законодательном процессе эффективные механизмы учета мнения субъектов Российской Федерации. Решения Совета законодателей, где представлены все регионы Российской Федерации, не воспринимаются ни в Правительстве Российской Федерации, ни в Государственной Думе в качестве документов, которые нужно рассматривать как первоочередные". Это в полной мере может быть отнесено к приведенному примеру.

Таким образом, выбор категорий, понятий и правовых дефиниций в проектах законов и иных нормативных правовых актах самым непосредственным образом касается содержания акта, его идеологии и методов решения задач государственного значения через механизмы правового регулирования. Пренебрежение хотя бы одной составляющей в правотворческой работе существенно снижает качество, эффективность правового акта, формирует недоверие общества к такой важной функции власти, как законотворчество и нормативно-правовая деятельность в целом.

О пути укрепления методологической основы законотворчества и создания иных нормативных правовых актов. Укрепление законности, повышение авторитета закона и последующих подзаконных актов зависят от ряда факторов (это специальная тема, однако в данном случае назовем три). Прежде всего, это выработка политики в сфере взаимодействия государственной власти и институтов гражданского общества. Один из факторов связан с ослаблением системного подхода к организации самой нормативно-правовой формы организации общественных и государственных институтов. Но именно единство системы правового регулирования общественных отношений в федеративном государстве может обеспечить вертикаль правовой системы, четкое взаимодействие федерального, регионального, местного уровня нормотворчества — правоприменения и правоисполнения. Нужна основа не только императивного видения иерархии нормативных механизмов организации (а именно в этом видится основная роль государства), но и основа для развития самостоятельности и ответственности в создании правовой платформы развития творческой, продуктивной деятельности всех общественных институтов и рычагов развития общества. Слабая действенность многих законов обусловлена отставанием разработки и применения подзаконных актов. В каждом законе можно насчитать до десятка отсылочных норм к актам Правительства Российской Федерации или к отраслевым нормативным актам. Но многих из них нет, и временной лаг их появления зачастую составляет не менее десятка лет.

Одним из шагов к решению задач повышения правовой культуры остается шаг по выработке и принятию федерального закона "О нормативных правовых актах в Российской Федерации". Сложно мобилизовать волю самих органов законодательной власти — ввести в правовое русло свою собственную деятельность и обеспечить осно-

ву легитимности правотворчества всех органов публичной власти. Тем не менее это задача важная, и ее "замораживание" чревато дальнейшей девальвацией методов правового регулирования всех общественных процессов. Более того, в связке с ним необходим и федеральный конституционный закон "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов". Уже упоминалось о триаде этих органических законов, в число которых включается и федеральный закон "О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации".

Но если вернуться к проекту федерального закона "О нормативных правовых актах в Российской Федерации", то представляется несомненным, что общие принципы и требования к процедурам работы в области создания любого уровня нормативных правовых актов — предмет закона о нормативных правовых актах. Именно такой закон является связующим звеном в проведении административной и правовой реформ. Он призван упорядочить нормотворческую деятельность органов государственной власти на основе соблюдения и укрепления авторитета и действенности законов Российской Федерации и развивающих их подзаконных нормативных актов. Только на этой основе можно создать условия для нормального функционирования всей системы публичной власти в рамках закона, консолидации всех сил страны для дальнейшего развития российского общества. Упорядочение нормативной правовой деятельности — залог искоренения коррупции, слабой дисциплины в управлении, путь к вовлечению новых сил в активное участие в делах общества, формированию доверия граждан к органам государственной и иных форм публичной власти.

Очень важно при разработке проекта данного закона не превратить его в конспект для учебника. Нельзя забывать, что каждый закон создается для регулирования определенного круга общественных отношений, то есть для определения прав и обязанностей всех видов субъектов, к которым он относится по своей цели и названию, сфере действия. Это важнейшие методологические условия успеха каждого закона, его вклада в решение задач государства и общества, в решение задач обеспечения ожиданий граждан страны.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Стабилизация социально-экономической ситуации в России создает благоприятные условия для экономического роста и удовлетворения потребностей общества и законных интересов граждан. Важнейшим средством решения задач динамичного развития нашей страны является упрочение ее правовой сферы и повышение роли закона. Прошедшие годы подтвердили это в полной мере, однако выявились и крупные недостатки в механизме законодательного регулирования. Развитие и совершенствование законодательства определяется многими факторами объективного и субъективного характера, факторами, имеющими положительное и отрицательное воздействие на него. Поэтому обобщение опыта законодательной деятельности в Российской Федерации должно служить основой для определения перспектив его развития.

В 2006 году вступили в фазу практической реализации национальные приоритетные проекты, объявленные 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.

Анализ итогов законодательной деятельности за 2006 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 2006 году прошли апробацию новые законодательные решения по формированию выборных органов государственной власти.

Было продолжено законодательное обеспечение процессов разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, сопровождаемое внесением соответствующих изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации.

Было продолжено объединение субъектов Российской Федерации.

По итогам 2006 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 2006 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.

При этом темп работы над законопроектами, призванными обеспечивать реализацию приоритетов государственной политики, по сравнению с 2004 и 2005 годами 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 поставленных стратегических целей, 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 органов, и единства системы власти.

2006 год подтвердил обоснованность пристального внимания законодателя к федеральным законам, устанавливающим правовые основы проведения реформ.

Первостепенное значение имеет обеспечение стабильного законодательного регулирования основных сфер государственной и общественной жизни. В соответствии с этой тенденцией следует активно развивать законодательство в сфере экономики, поддерживать развитие предпринимательства, внедрение новых технологий и сбережение ресурсов. Правовое стимулирование труда служит гарантией решения этих задач.

Результаты проводимого палатами Федерального Собрания в течение года мониторинга федерального и регионального законодательства позволили уяснить готовность к реформам на местах и взвешенно подойти к вопросам введения в действие новых правовых регуляторов.

В социальной сфере необходимо повышать эффективность законодательного регулирования в области здравоохранения, образования, науки, культуры. Главное здесь — совершенствование способов и процедур оказания публичных услуг.

Будет продолжено развитие экологического законодательства.

Сохраняет актуальность решение законодательных задач в области государственного строительства. Закон должен более эффективно способствовать укреплению всех институтов публичной власти. Критерий развития институтов гражданского общества — повышение общественной активности людей. Этому послужат также меры по обеспечению широкого доступа граждан к праву и их участие в процессе подготовки и реализации законов.

Необходимо будет добиваться опережающего законодательного регулирования новых процессов и явлений в нашем обществе, касается ли это использования достижений научно-технического прогресса или переустройства социальных отношений. Для этого нужно существенным образом обновить законодательство в области науки и инновационной деятельности, сделав общим правилом стимулирование новых прогрессивных решений и действий.

Особого внимания требуют вопросы законодательного обеспечения государственных реформ, когда законы обеспечивали бы как преемственность развития отношений в реорганизуемых областях, так и внедрение новых структур и институтов, формирование новых общественных отношений. Это позволит преодолеть такие стереотипы некоторых реформаторов, как нигилизм и максимализм.

Нужно еще более последовательно проводить курс на реальное обеспечение высокого удельного веса закона в правовой системе. Это означает устойчивое признание именно за законом регулирования основных сфер жизни гражданина, общества и государства, строгое соответствие закону всех правительственных, ведомственных и ло-

кальных актов, недопустимость замены ими норм закона, преодоление такой правовой болезни, как частое изменение закона под влиянием ситуационных и субъективных факторов.

Вместе с тем следует продолжить усилия по созданию стройной системы законодательства и преодолению внутренних юридических коллизий. Речь идет, во-первых, о завершении подготовки трех базовых федеральных законов — "О нормативных правовых актах", "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов", "О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации"; во-вторых — о строгой согласованности отраслей и комплексов законодательства между собой, о "пакетном" принципе подготовки законов; в-третьих — о более обособленной кодификации законодательства; в-четвертых — о продолжении работ по систематизации законодательства и подготовке Свода законов.

Остается по-прежнему актуальной задача обеспечения гармоничного развития законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. Ее решению служат как средства строгого разграничения законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов, так и способы его согласования. Происходящее перераспределение полномочий между уровнями публичной власти требует более тщательного выбора методов законодательного регулирования. Подчас чрезмерно жесткая оценка федеральным законодателем законов субъектов Российской Федерации должна быть заменена поддержкой, обобщением и распространением лучшего законодательного опыта субъектов Российской Федерации. Такой источник "восхождения" законодательных норм полнее отразит демократический смысл федеративных отношений.

Однако наряду с положительными тенденциями сохраняется ряд существенных проблем, связанных с эффективностью взаимодействия органов конституционного партнерства и институтов гражданского общества, что приводит к снижению качества принимаемых законов и эффективности их применения.

Многие сохраняющиеся недостатки законотворчества, как уже отмечалось в докладах Совета Федерации 2004 и 2005 годов, 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.

Законотворческий процесс должен быть более ритмичным и строиться на основе государственных программ, согласованных с перспективными и правительственными программами социально-экономического развития страны и ее регионов. Более основательная разработка концепций и проектов законов, тщательная экспертиза, в том числе антикоррупционная, публичное обсуждение законопроектов, строгое соблюдение правил юридической техники будут способствовать повышению качества законов.

Вместе с тем необходим решительный поворот к механизму правоприменения, когда бы принятый закон реально действовал в полном объеме. Здесь пока мало сделано, и не случайно объем нарушений законности не уменьшается. Поэтому нужно, чтобы реализация закона была первостепенной задачей всех граждан, всех государственных и муниципальных органов, коммерческих и общественных организаций. На

повестке дня — широкое использование административных, досудебных и судебных процедур, всех средств предотвращения и преодоления юридических коллизий. Правильное применение норм закона должно стать одним из оценочных показателей всех видов деятельности.

В 2006 году начала предметно работать Общественная палата Российской Федерации. 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.

Наряду с проблемами, вызванными объективной сложностью новых для законодателя задач и изменением подходов к организации законодательной деятельности, обусловленными изменением механизма выработки государственной политики, совершенствование стратегии правового развития России сдерживает ряд недостатков, которые уже приобрели хронический характер.

В 2006 году не была преодолена законодательная практика принятия большого количества "точечных" законов, которые регулируют самые разные сферы общественных отношений.

Как и в 2005 году, рекордсменом по количеству таких изменений остается налоговое законодательство; фрагментарность корректировки в 2006 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.

Законодательство 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. Предпринимаемые попытки внести в эти процессы элементы консолидации, согласования позиций на ранних стадиях разработки законопроектов пока не приносят заметных результатов.

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 эффективного мониторинга применения этих законов. Пока перспективы установления механизмов парламентского контроля остаются концептуально не определенными, 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, неисполнение 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 скрыты 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.

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.

Решение комплекса задач повышения эффективности законодательства предполагает и организацию правового мониторинга. В ближайшее время надлежит сформировать механизм мониторинга закона, включающий создание центров мониторинга в основных звеньях государственного и муниципального управления, разработку системы показателей реализации законов, определение видов информации о реализации законов, подлежащей сбору, анализу и обобщению, установление прав и обязанностей всех участников процесса мониторинга, обучение кадров методике проведения правового мониторинга. По-прежнему ощущается необходимость в крупном государственном решении по данному вопросу.

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.

Правовая система России развивается не изолированно от правовых систем других стран и международных структур. Нарастающая интеграция требует решения двух взаимосвязанных задач. Первая — надлежит обеспечить более строгую и последовательную реализацию международно-правовых актов в российском законодательстве с учетом наших национальных интересов. Вторая — необходимо активизировать участие России в межгосударственных объединениях и международных организациях, в том числе в выработке и принятии их правовых актов с учетом лучших правовых решений отечественного законодательства. Решение этих задач будет способствовать гармоничному развитию России в мировом сообществе.

В 2007 году в связи с вступлением России в ВТО следует самое пристальное внимание 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, 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 устоянно выливаться 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 может иметь статус государственной программы развития Российской Федерации и утверждаться либо федеральным законом, либо указом Президента Российской Федерации.

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 по своей динамике отставать от реформирования власти исполнительной.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

НА ПУТИ К КОНЦЕПЦИИ ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Совет Федерации представил третий доклад "О состоянии законодательства в Российской Федерации" — доклад, в котором проведен системный анализ законодательства, принятого в 2006 году.

Ежегодный доклад Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации" является одним из самых значимых результатов работы Совета Федерации и его конституционных партнеров по организации и осуществлению мониторинга законодательства и правоприменительной практики, которая проводится в течение последних четырех лет.

Функция мониторинга законодательства, инициативно принятая на себя Советом Федерации, получила с 2006 года нормативное закрепление в Регламенте Совета Федерации, и работа над докладом о состоянии законодательства 2006 года осуществлялась комитетами и комиссиями Совета Федерации и подразделениями Аппарата Совета Федерации в новом формате.

Совет Федерации приступил к работе над докладом сразу после оглашения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 год.

В ходе этой работы в постоянном режиме изучались идеи и предложения, замечания органов государственной власти Российской Федерации и органов власти субъектов Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации к докладу Совета Федерации 2005 года "О состоянии законодательства в Российской Федерации" и к докладу 2006 года. Доклад содержит позиции ведущих научно-исследовательских учреждений Российской Федерации, известных ученых-правоведов и экспертов различных отраслей права.

Три доклада Совета Федерации позволяют уже сегодня оценить динамику трансформации российского законодательства, изменение подходов к стратегическому целеполаганию приоритетов развития России на среднесрочную перспективу, создают основу для взвешенного осмысления реальных результатов деятельности всей системы государственной власти, оценки ее эффективности, выработки мер по ее дальнейшему совершенствованию.

В докладе традиционно раскрыто состояние российского законодательства, принятого на федеральном и региональном уровнях власти в 2006 году, с позиции анализа его полноты, системности и качества обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики, определенных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006 год и предыдущие годы. Итоги законодательной деятельности и тенденции развития законодательства содержатся в заключительных положениях доклада.

При этом наряду со сложившимися элементами ежегодного доклада доклад 2006 года содержит новеллы и развивает содержание положений, ранее представляемых в ежегодных докладах Совета Федерации.

Так, существенное развитие в настоящем докладе получила самостоятельная часть доклада, в которой уже на протяжении двух лет представляется законодательство

субъектов Российской Федерации, формируемое в субъектах Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством, принимаемым по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Традиционно эта часть доклада готовилась исключительно органами государственной власти субъектов Российской Федерации под общей координацией Комиссии Совета законодателей по мониторингу законодательства. Помимо собственно вопросов законодательного обеспечения, наиболее актуальных с точки зрения субъектов Российской Федерации, особое внимание в этой части доклада уделено деятельности Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей), его президиума и комиссий, которая также стала предметом подробного анализа.

В четвертой части доклада впервые предлагается концепция мониторинга законодательства и правоприменительной практики, отражающая перспективы создания системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики как основного комплексного механизма оценки результативности и эффективности деятельности органов публичной власти, институтов гражданского общества.

В докладе развивается теоретически и практически представленная в докладе 2005 года модель "досье закона" как организационно-правовая форма мониторинга законодательства и правоприменительной практики, обеспечивающая постоянное сопровождение закона на всех этапах его существования: правотворчество — правоприменение — совершенствование — отмена.

В докладе подводятся промежуточные итоги работы Совета Федерации по разработке проектов законов "О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации", "О нормативных правовых актах в Российской Федерации", "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов", проекты концепций которых были представлены в докладе 2005 года.

Продолжена традиция практической реализации выводов и рекомендаций ежегодного доклада. По итогам обсуждения доклада 2006 года в него включены проекты концепций федеральных законов по наиболее значимым для общества вопросам, подготовленные комитетами и комиссиями палаты, планируемые Советом Федерации и членами Совета Федерации к разработке и внесению в Государственную Думу в 2007 году.

Принципиальная позиция Совета Федерации о необходимости принятия конкретных мер по результатам подготовки ежегодного доклада была поддержана всеми конституционными партнерами Совета Федерации: Государственной Думой, Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации в лице Совета законодателей.

Работа над фундаментальными для российской правовой действительности законами о нормативных правовых актах Российской Федерации и порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов стала логическим продолжением работы Совета Федерации по оценке состояния законодательства Российской Федерации — практической составляющей реализации выводов и рекомендаций доклада 2005 года.

Тезис о совершенствовании законодательства как основной форме реализации конституционного партнерства получил практическое подтверждение. Однако, не-

смотря на общий позитивный настрой и поддержку идей принятия федеральных законов о нормативных правовых актах в Российской Федерации и о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов, в процессе согласования даже крупных элементов структур законопроектов возникали разногласия.

Разделились мнения по поводу форм указанных федеральных законов (федеральный конституционный закон или федеральный закон), их содержания, пределов правового регулирования, соотношения с действующими нормативными положениями, содержащимися как в федеральных законах, так и в иных нормативных правовых актах, в том числе в регламентах палат Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации.

Впервые удалось пока на уровне проекта закрепить требования о внесении Правительством Российской Федерации законопроектов и одновременном представлении концепций подзаконных нормативных правовых актов, предусматриваемых для реализации их положений, а также правила подготовки и принятия подзаконных актов, систему критериев оценки их соответствия закону, установить требования к порядку проведения и содержанию экспертизы (экономической, социально-психологической, правовой, юридико-технической, гуманитарной и др.) на всех стадиях законодательного процесса.

Особое внимание уделяется вопросам повышения эффективности использования в законотворческой деятельности экспертного потенциала Общественной палаты Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации (Банка России), органов прокуратуры Российской Федерации, органов, осуществляющих обязательную государственную экологическую экспертизу, и др. В проекте закона о нормативных правовых актах предложены механизмы привлечения экспертного сообщества к законодательной деятельности уже на этапах разработки концепций проектов законов. Предусмотрена обязанность проведения независимой от органов государственной власти общественной экспертизы законопроектов.

При подготовке проектов указанных федеральных законов Совет Федерации пытался выдержать соотношение их положений с положениями действующих уже длительное время во многих субъектах Российской Федерации законов, регулирующих вопросы правотворчества.

2006 год для совершенствования законодательства и федерального законодательного процесса оказался весьма непростым. Именно в этом году Конституционный Суд Российской Федерации — конституционный партнер Совета Федерации в своих постановлениях разрешил многие концептуальные вопросы содержания и реализации права законодательной инициативы.

Результатом анализа состояния законодательства, принятого в 2006 году, стало новое осмысление информационно-аналитического сопровождения всех стадий правотворческой деятельности — от разработки проекта закона до его реализации. Осмысление потребности в преодолении объективных противоречий между объективно необходимыми оперативными действиями законодателя по обеспечению основных направлений государственной политики, обусловленной реакцией законодателя на задачи, поставленные Президентом Российской Федерации в текущем году, и необходимостью стабилизации законодательства в целях повышения предсказуемости правовой системы Российской Федерации позволило выработать ряд предложений, направленных на устранение указанного несоответствия.

В сложившейся системе конституционного партнерства повышение качества правового регулирования возможно при усилении экспертно-аналитической составляющей

шей обеспечения законотворческой деятельности субъектов права законодательной инициативы и Совета Федерации, и других субъектов права законодательной инициативы за счет разработки и сопровождения "досье закона", на основе регулярного мониторинга действующего законодательства, консолидирующего результаты правоприменительной практики с точки зрения восприятия правоприменителем качества и действенности законов, фиксирующего системные и формально-юридические коллизии между отдельными положениями законов, разрешение которых возможно только путем корректировки закона, содержащего систематизированные научные знания о направлениях и приоритетах развития российского законодательства, об успешном зарубежном опыте нормативного обеспечения сходных общественных отношений.

Не все предложения по совершенствованию законодательной деятельности, изложенные и систематизированные в настоящем докладе, а также в докладах Совета Федерации 2004 и 2005 годов, удалось реализовать в полной мере. В частности, не был найден убедительный механизм планирования законодательной деятельности, предусматривающий подготовку и реализацию современной концепции законодательного регулирования общественных отношений, охватывающей все стадии законодательного процесса, отвечающей требованиям времени. Этот поиск является одним из приоритетов деятельности органов конституционного партнерства.

По общему мнению, подобная концепция законодательного регулирования должна охватывать все элементы, необходимые для обеспечения качества законодательства и эффективного применения законов. Ее основными функциональными элементами являются: целеполагание, разработка законопроекта, реализация права законодательной инициативы, принятие закона, создание условий для его эффективной реализации, правоприменительная деятельность, контроль и мониторинг действия закона. Необходимым элементом должен быть механизм, обеспечивающий совершенствование всей системы законодательного регулирования, основанный на объективных оценках ее эффективности.

Рассмотрению и принятию законов должна предшествовать стадия оценки законопроекта с точки зрения согласованности его со стратегическими и тактическими задачами правового регулирования общественных отношений.

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.

Ежегодный анализ планирования законодательной деятельности на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации показывает, что законодатель сосредоточивается, как правило, на разрешении тех проблем, которые требуют оперативного решения. Следствием примата принципа оперативности является преобладание в планах работ и Государственной Думы Федерального Собрания, и законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации так называемых точечных законов над фундаментальными.

Совокупный эффект законотворчества целесообразно рассматривать с точки зрения трех групп составляющих его последствий: последствия, отличающиеся между собой по содержанию, — экономические, политические, правовые, демографические, экологические, медицинские, психологические, духовные; последствия, различающиеся между собой сроком действия, — оперативные (текущие — до 1 месяца), краткосрочные (до 1 года), среднесрочные (свыше 1 года), долгосрочные (свыше 5 лет), дальнесрочные (свыше 15 лет); последствия, различающиеся направленностью, —

позитивные, негативные, нейтральные (то есть последствия, природа которых не может быть определена однозначно).

Из всех групп названных последствий наилучшим образом изучаются экономические последствия законотворчества. В частности, изучение экономических последствий принятия законов является обычной практикой Правительства Российской Федерации. В наибольшей степени разработана методика анализа экономических последствий бюджетного регулирования.

Однако степень детализации критериев, которыми должен пользоваться в этом случае автор и (или) инициатор законопроекта, вряд ли может быть признана удовлетворительной. Отсутствуют нормативные критерии предельно допустимых затрат на реализацию законов. Эта неопределенность создает предпосылки для относительно произвольного решения вопроса о том, является или не является тот или иной законопроект экономически обоснованным.

Сложившаяся организация законотворчества не может сохраняться в ее сегодняшнем виде, в первую очередь в силу объективного развития и расширения спектров общественных отношений и, следовательно, усложнения как ситуаций, требующих законодательного регулирования, так и самого законодательства.

Эти обстоятельства требуют неотложных мер по созданию единой методологической базы по системной организации законотворчества, способной при сохранении демократических процедур обеспечить необходимый уровень его эффективности, в том числе устойчивость по отношению к изменениям политической конъюнктуры.

Принятие федеральных законов "О нормативных правовых актах в Российской Федерации", "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов", "О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации" поможет упорядочить процесс законотворчества так, чтобы на всех стадиях — от разработки законодательной инициативы до прохождения проекта закона — была своя система, свой законодательно закрепленный алгоритм. Эта система должна включать в себя комплексную и непрерывную экспертизу, то есть соблюдение правил мониторинга на всех этапах законотворчества. И самое главное — нужно добиться того, чтобы научиться предвидеть последствия принятия закона не только в рамках той правовой отрасли, которую он призван регулировать, но и всей системы жизнедеятельности общества, государства и конкретного человека. Это наиболее трудное звено российского законотворческого процесса. Зачастую уже в момент одобрения закона Советом Федерации берутся обязательства немедленно готовить поправки к этому закону. "Заплатное законодательство", к сожалению, является скорее нормой, нежели редким исключением.

План законопроектных работ Государственной Думы не всегда соотносится с теми приоритетами и критериями, которые вытекают из стратегии правового развития, и прежде всего из президентских посланий. Именно в связи с этим необходимо развивать процесс конституционного партнерства.

Сегодня наиболее активным субъектом законодательной инициативы выступает Правительство Российской Федерации. По количеству внесенных законодательных инициатив достаточно активен Президент России. Сложилась определенная система специфических интересов исполнительной власти в законотворческой деятельности. При этом конечную правовую продукцию производят и отвечают за нее Государственная Дума и Совет Федерации. Совет Федерации добивается, чтобы идея конституционного партнерства приобрела внятные и взаимно согласованные формы.

Сегодня очевидно, что стране нужна внятная концепция законопроектной деятельности, которая стимулировала бы основные направления законотворчества не на

год и даже не на два, а на восемь — десять лет вперед. Это может стать основой разработки в будущем государственной программы законопроектной деятельности, где бы-ла бы сведена к минимуму отраслевая и политическая целесообразность, от которой в первую очередь страдает качество законов. Кроме того, очень важными конституци-онными партнерами наряду с Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации являются субъекты Российской Федерации. Особый статус субъектов законотворческой деятельности и эффективность их участия в законотвор-ческой работе также нашли свое отражение в докладе. Это довольно старая и специ-фическая проблема¹.

Совет Федерации традиционно обращается к органам конституционного партнер-ства, всем заинтересованным институтам российского общества с предложением о сотрудничестве в обсуждении настоящего доклада и подготовке очередного доклада Совета Федерации — доклада 2007 года.

Концепции проектов федеральных законов, подготовленные комитетами и комиссиями Совета Федерации

Концепция проекта федерального закона "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации"²

1. Основная идея, цели и предмет правового регулирования законопроекта, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся

Основной идеей законопроекта является совершенствование государственной по-литики поддержки малого и среднего предпринимательства, направленное на даль-нейшее формирование правовых инструментов, способствующих развитию сектора малых и средних предприятий.

Целью законопроекта является формирование нормативных правовых механизмов и институтов, обеспечивающих создание благоприятных условий для осуществления субъектами малого и среднего бизнеса предпринимательской деятельности, обеспече-ние конкурентоспособности малого и среднего предпринимательства, развитие субъ-ектов среднего предпринимательства как основы конкурентной среды, увеличение общего количества действующих субъектов малого предпринимательства, развитие самозанятости населения, увеличение доли производимых малыми и средними пред-приятиями товаров, работ и услуг в валовом внутреннем продукте, налоговых доходах федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюд-жетов путем принятия нового закона о развитии малого и среднего предприниматель-ства в Российской Федерации (далее — Закон).

Предметом правового регулирования являются общественные отношения, возни-кающие между юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, органами государственной власти и органами местного самоуправления при форми-

¹ Концептуальные подходы к организации законопроектной деятельности Российской Федерации формируются в Совете Федерации в рамках работы над тремя важнейшими для правовой системы России законами: "О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации", "О нормативных правовых актах в Российской Федерации", "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федераль-ных законов".

² Концепция подготовлена Межведомственной рабочей группой по инициативе Совета по развитию малого и среднего предпринимательства при Председателе Совета Федерации.

ровании и реализации государственной политики развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации.

Законопроект будет распространяться на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, уполномоченные на нормативное правовое регулирование и проведение государственной и муниципальной политики по развитию малого и среднего предпринимательства.

Законопроект установит новые права и обязанности участников указанных общественных отношений, в том числе обязанность органов государственной власти предусмотреть особенности правового регулирования в сфере развития малого и среднего предпринимательства, обеспечить открытость процедур предоставления государственной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства; право предпринимателей на равный доступ к системе поддержки малого и среднего предпринимательства, право общественных объединений предпринимателей на участие в деятельности советов по вопросам развития малого и среднего предпринимательства и иные.

Необходимо обеспечить сопоставимость законодательства по развитию малого и среднего предпринимательства стран Европейского союза (Рекомендации Европейской Комиссии от 6 мая 2003 года для определения микропредприятий, малых и средних предприятий 2003-361-ЕС) и Российской Федерации, в связи с чем выделить три вида субъектов экономической деятельности: микропредприятия с численностью занятых не более 15 человек, малые предприятия — от 16 до 100 человек, средние предприятия — от 101 до 250 человек. По данным Росстата, при использовании указанных критериев в категорию малых и средних предприятий будет включено около 94% всех юридических лиц (49% занятости, 47% доли рынка), что сопоставимо с уровнем развития малого и среднего предпринимательства развитых стран. Данное разделение дополнительно позволит формировать самостоятельные, специализированные программы для каждого вида малых и средних хозяйствующих субъектов в зависимости от проблем, с которыми сталкиваются субъекты предпринимательской деятельности. При этом введение новой категории предприятий — "микропредприятия" — необходимо прежде всего для формирования максимально упрощенных административных процедур, связанных с регулированием предпринимательской деятельности. Предлагается на данном этапе право определения размера критерия ограничения по годовой выручке и (или) стоимости основных средств делегировать Правительству Российской Федерации: в настоящее время имеющиеся статистические данные не отражают реального объема выручки сектора малых и средних предприятий, а ежегодная корректировка этого критерия на официально устанавливаемый коэффициент-дефлятор сложна, так как требует прохождения процедуры принятия изменений в федеральный закон. Соответственно, из инструмента развития предлагаемый закон может превратиться в фактор сдерживания.

Законопроект установит основные принципы государственной политики по развитию малого и среднего предпринимательства, такие как: участие представителей субъектов малого и среднего предпринимательства, общественных объединений предпринимателей и иных некоммерческих организаций предпринимателей в разработке государственной политики по развитию малого и среднего предпринимательства, в разработке, экспертизе проектов нормативных правовых актов, государственных и муниципальных программ по вопросам развития малого и среднего предпринимательства; равный доступ субъектов малого и среднего предпринимательства, соответ-

ствующих критериям предоставления поддержки, к видам и формам указанной поддержки; ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий предпринимательской деятельности. Основной формой участия представителей субъектов малого и среднего бизнеса в выработке государственной политики развития станут советы по развитию малого и среднего предпринимательства при органах власти, решения которых носят совещательный (рекомендательный) характер.

Предусматривается закрепление непосредственно в законопроекте перечня сфер законодательства Российской Федерации, в которых органы государственной власти и органы местного самоуправления принимают на себя обязательства предусмотреть особенности правового регулирования, в том числе:

специальные налоговые режимы, стимулирующие развитие малого и среднего предпринимательства, упрощение налогового учета и отчетности для субъектов малого и среднего предпринимательства;

упрощенные способы ведения бухгалтерского учета и составления отчетности для субъектов малого и среднего предпринимательства;

упрощенный порядок составления субъектами малого и среднего предпринимательства статистической отчетности;

меры по обеспечению прав и законных интересов субъектов малого и среднего предпринимательства при осуществлении государственного контроля (надзора).

При этом в проект федерального закона не будут включены конкретные нормы, каким-либо образом регулирующие общественные отношения в перечисленных сферах. В проект федерального закона будут включены общие принципы, на которых должна строиться дифференциация правового регулирования в указанных сферах для субъектов микро-, малого и среднего бизнеса.

Необходимо разграничить полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, сохранив одновременно сферу развития малого и среднего предпринимательства как предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В законопроекте следует предусмотреть правовые основы для деятельности федерального органа исполнительной власти, осуществляющего нормативное правовое регулирование в сфере развития малого и среднего предпринимательства, а также для разграничения компетенции в сфере развития малого и среднего предпринимательства между иными федеральными органами исполнительной власти на основе решений Правительства Российской Федерации.

Предлагается установить ограничения на поддержку за счет средств соответствующих бюджетов для субъектов предпринимательской деятельности, занимающихся определенными видами предпринимательской деятельности (кредитные, страховые организации, ломбарды, организации игорного бизнеса, участники соглашений о разделе продукции и др.). Перечень видов деятельности соответствует ограничениям на право применения упрощенной системы налогообложения (статья 346.12 Налогового кодекса Российской Федерации). В перечень включены виды деятельности, обеспечивающие высокий уровень доходности, в связи с чем оказание финансовой поддержки за счет бюджетных средств является неоправданным.

Законопроект устанавливает уведомительную процедуру подтверждения соответствия субъекта предпринимательской деятельности статусу микро-, малого или среднего предпринимательства, что полностью соответствует Рекомендациям Европейского союза, устанавливает основные принципы оказания государственной поддерж-

ки, а также закрытый список причин для отказа от предоставления поддержки (непредставление документов, невыполнение требований, потеря статуса субъекта малого или среднего предпринимательства).

В целях реализации принципа открытости процедур предоставления поддержки и общественного контроля за целевым и эффективным использованием средств бюджетов всех уровней предлагается сформировать реестр субъектов малого и среднего предпринимательства, получающих государственную (муниципальную) поддержку. Реестр содержит информацию о получателе поддержки (наименование, адрес, ИНН и т. п.), организации, предоставившей поддержку, объеме, направлениях, сроках предоставления поддержки. Раскрытие иных сведений о показателях, характеризующих реализацию мероприятия, допускается только при согласии получателя поддержки. Реестр является государственным информационным ресурсом. Вести реестры будут уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, исполнительно-распорядительные органы муниципального образования по тем субъектам предпринимательства, которым указанные органы предоставляют поддержку. Формирование реестра не потребует предоставления дополнительных документов (бухгалтерских и статистических) от субъекта малого предпринимательства.

В целях привлечения общественных объединений предпринимателей к формированию и реализации государственной политики развития малого и среднего предпринимательства вводится обязанность для федеральных органов исполнительной власти при формировании советов по развитию предпринимательства не менее двух третей от общего числа советов формировать из представителей указанных общественных объединений.

Законопроект вводит новый принцип отнесения организаций к объектам инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства — это любые коммерческие и некоммерческие организации, участвующие в реализации государственных и муниципальных программ по развитию малого и среднего предпринимательства.

В законопроекте предлагается закрепить следующие виды поддержки развития малого и среднего предпринимательства: финансовую, имущественную, информационную поддержку, поддержку внешнеэкономической деятельности.

Предлагается сформировать открытый перечень форм поддержки, оказываемой в рамках каждого вида поддержки.

Так, к финансовой поддержке отнести компенсацию расходов субъектов малого и среднего предпринимательства и организаций инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, в том числе по договорам оказания услуг; предоставление субсидий, субвенций субъектам малого и среднего предпринимательства или организациям инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства и другое.

Имущественная поддержка малого и среднего предпринимательства со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления будет осуществляться в виде финансирования создания, эксплуатации и содержания некоммерческих организаций инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства, оказывающих специализированную поддержку, и другого.

Информационная поддержка малого и среднего предпринимательства со стороны органов государственной власти и местного самоуправления включает создание, содержание федеральных, региональных и муниципальных информационных систем и сетей по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства; информационное обеспечение граждан, организаций инфраструктуры поддержки малого и сред-

него предпринимательства, органов государственной власти, органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций на основе государственных информационных ресурсов.

Поддержка внешнеэкономической деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства со стороны органов государственной власти и местного самоуправления осуществляется в виде сотрудничества с международными организациями и иностранными государствами в сфере развития малого и среднего предпринимательства; оказания содействия в продвижении на рынок иностранных государств российских товаров, услуг, объектов интеллектуальной собственности и в привлечении инвестиций в Российскую Федерацию, а также в создании благоприятных условий российским участникам внешнеэкономической деятельности, то есть это поддержка, не предусматривающая предоставления средств бюджетов различного уровня (такая поддержка изначально классифицируется как финансовая) и не включающая вопросы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности, предусмотренного Федеральным законом от 8 декабря 2003 года № 164-ФЗ "Об основах государственного регулирования внешнеэкономической деятельности".

2. Место будущего закона в системе действующего законодательства

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 года № 511 "О классификаторе правовых актов" законопроект относится к отрасли законодательства в области хозяйственной деятельности (090.000.000).

Законопроект направлен на реализацию положений статей 8 и 34 Конституции Российской Федерации о свободе экономической деятельности, о гарантировании свободного использования своих способностей и своего имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом, экономической деятельности.

Кроме того, законопроект развивает положения статьи 55 Конституции Российской Федерации о том, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

3. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования общественных отношений

14 июня 1995 года вступил в силу Федеральный закон № 88-ФЗ "О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации" (далее — Федеральный закон), предусматривающий установление критериев отнесения хозяйствующих субъектов к категории малых предприятий, основы создания инфраструктуры поддержки малого предпринимательства, программно-целевой метод финансирования развития предпринимательства, специальные правовые нормы в сфере налогообложения, государственной регистрации, кредитования, страхования, внешнеэкономической деятельности, направленные на создание льгот и преференций для данного сектора экономики.

За период, прошедший с 1995 года, были приняты специальные законы (Раздел VIII. 1 "Специальные налоговые режимы" Налогового кодекса Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей", Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд", Федеральный закон "О приватизации государственного и муниципального имущества"), что привело к

коллизии норм федерального законодательства и отмене ряда статей Федерального закона (2004 год).

Так, статья 4 Федерального закона о порядке государственной регистрации субъектов малого предпринимательства носит исключительно декларативный характер, не содержит конкретных норм, определяющих особенности государственной регистрации данного вида хозяйствующих субъектов, и не соответствует требованиям к порядку регистрации юридических лиц, установленному Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей".

Статья 5 Федерального закона определяет полномочия Правительства Российской Федерации предусматривать упрощенные процедуру и формы статистической и бухгалтерской отчетности для субъектов малого предпринимательства. При этом указанные нормы дублируют нормы, установленные абзацем 6 части 2 статьи 5 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ "О бухгалтерском учете", частью 7 статьи 80 Налогового кодекса Российской Федерации.

Статьи 6 и 7 Федерального закона, закрепляющие общие принципы, направления и порядок формирования программ государственной поддержки малого предпринимательства, устарели, поскольку принятые Правительством Российской Федерации в более позднее время решения устанавливают, что целевые программы являются одним из важнейших средств реализации структурной политики государства, активного воздействия на его социально-экономическое развитие и должны быть сосредоточены на реализации крупномасштабных, наиболее важных для государства инвестиционных и научно-технических проектов, направленных на решение системных проблем, а также открывают возможности для разработки целевых и аналитических программ ведомств (постановления Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 "О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд" и от 19 апреля 2005 года № 239 "Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ").

Статья 11 Федерального закона значительно ограничивает возможности по разработке программ развития системы кредитования субъектов малого предпринимательства. В настоящее время разработаны и действуют механизмы поддержки, реализуемые с участием ОАО "Российский банк развития" (постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 2004 года № 118) и с участием субъектов Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2005 года № 249).

Статья 12 Федерального закона, предусматривающая возможность создания обществ взаимного кредитования субъектов малого предпринимательства, фактически не реализуется ввиду отсутствия дополнительного специального нормативного правового регулирования указанного вида обществ. В настоящее время в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации готовится ко второму чтению проект федерального закона "О кредитной кооперации", нормы которого позволят сформировать правовое поле для деятельности любых видов кредитных кооперативов.

Статья 13 Федерального закона, предусматривающая возможность страхования субъектов малого предпринимательства на льготных условиях, носит декларативный характер, так как за период действия Федерального закона законодательство Российской Федерации не предусматривало каких-либо льгот для страховых организаций, осуществляющих страхование субъектов малого предпринимательства. Дополни-

но отмечается, что количество страховых компаний, действующих на территории Российской Федерации, в настоящее время составляет более 1 тысячи, что позволяет считать рынок высококонкурентным и обеспечить достаточный уровень услуг для субъектов малого предпринимательства. Особые мероприятия по обеспечению доступности услуг страховых организаций могут предусматриваться в рамках финансовой поддержки малого предпринимательства, при этом конкретное описание данных механизмов непосредственно в тексте федерального закона является нецелесообразным.

Мероприятия, предусмотренные статьей 16 Федерального закона о поддержке субъектов малого предпринимательства в информационной сфере, в настоящее время реализуются в рамках Федеральной целевой программы "Электронная Россия (2002—2010 годы)".

Статьи 20 и 21 Федерального закона дублируют права субъектов предпринимательской деятельности создавать некоммерческие объединения, союзы и ассоциации, установленные Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях".

Законодательство субъектов Российской Федерации по вопросам поддержки малого предпринимательства сформировано на основе Федерального закона и, как следствие, содержит в себе указанные недостатки, пробелы и противоречия.

Вместе с тем осталась актуальной проблема формирования и реализации эффективной государственной политики развития малого предпринимательства, адекватной требованиям современного уровня развития экономики и конкуренции.

При подготовке концепции использован современный зарубежный опыт программ содействия малому и среднему предпринимательству.

На уровне Европейского союза приняты Рекомендации Европейской Комиссии от 6 мая 2003 года для определения микропредприятий, малых и средних предприятий 2003-361-ЕС, Регламент ЕС № 70/2001 о рамках государственного содействия стран — членов ЕС малым и средним предприятиям.

Совершенствование законодательного регулирования в сфере малого и среднего предпринимательства осуществляется и в государствах — участниках СНГ. С этой целью постановлением Правительства Республики Казахстан от 12 мая 2005 года № 450 утверждена Программа ускоренных мер по развитию малого и среднего предпринимательства в Республике Казахстан на 2005—2007 годы.

4. Социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации законопроекта

Принятие законопроекта позволит сопоставить законодательства Российской Федерации, стран Европейского союза и государств — участников СНГ, обеспечить законодательное закрепление полномочий между федеральными органами власти, органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, обеспечить открытость и гласность при формировании и реализации государственных программ поддержки предпринимательства, сформировать эффективную инфраструктуру поддержки предпринимательства.

Формирование реестров субъектов малого предпринимательства, получающих поддержку за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, будет осуществляться за счет средств, выделяемых из соответствующих бюджетов, по смете на текущее содержание, уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъ-

ектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительных органов муниципального образования.

Проект концепции законопроекта рассмотрен и поддержан на заседании Совета по развитию малого и среднего предпринимательства при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (24 ноября 2005 года) и Экспертного совета по развитию предпринимательства при Минэкономразвития России (19 декабря 2005 года, протокол № 4).

Правительство Российской Федерации планировало до конца 2006 года внести данный законопроект на рассмотрение в Государственную Думу.

Принятие законопроекта повлечет за собой признание утратившим силу Федерального закона от 14 июня 1995 года № 88-ФЗ "О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации" и внесение изменений в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в части закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере развития малого и среднего предпринимательства.

5. Состояние законодательства о малом и среднем бизнесе

На сегодняшний день законодательство о малом и среднем бизнесе включает в себя следующие нормативно-правовые акты:

1. Федеральный закон от 14 июня 1995 года № 88-ФЗ "О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации".

2. Трудовой кодекс Российской Федерации (статья 59 ТК РФ — заключение срочных трудовых договоров с субъектами малого предпринимательства).

3. Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (статья 15 — особенности участия субъектов малого предпринимательства в размещении заказа путем проведения торгов).

4. Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) (статья 7: в отношении субъекта малого предпринимательства плановое мероприятие по контролю может быть проведено не ранее чем через 3 года с момента его государственной регистрации).

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2005 года № 249 "Об условиях и порядке предоставления в 2006 году средств федерального бюджета, предусмотренных на государственную поддержку малого предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства".

6. Постановление Федеральной службы государственной статистики от 24 января 2006 года № 4 "Об утверждении Порядка заполнения и представления формы федерального государственного статистического наблюдения N ПМ "Сведения об основных показателях деятельности малого предприятия".

Учитывая важность развития малого и среднего предпринимательства в России, Министерство экономического развития и торговли разработало законопроект "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации".

Данный законопроект предусматривает, что государственная политика по развитию малого и среднего бизнеса является составной частью социально-экономической политики государства и представляет собой совокупность правовых, политических, экономических, социальных и иных мер, осуществляемых органами государственной

власти Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях создания благоприятных условий для осуществления субъектами малого и среднего бизнеса своей деятельности, увеличения общего количества действующих субъектов малого предпринимательства, развития самозанятости населения, увеличения доли производимых малыми и средними предприятиями товаров, работ, услуг в валовом внутреннем продукте, налоговых доходов федерального, регионального и местного бюджетов.

С этой целью предлагается ввести особые налоговые режимы, стимулирующие развитие малого и среднего предпринимательства, упрощение налогового учета и отчетности для субъектов малого и среднего предпринимательства, упрощенные способы ведения бухгалтерского учета и отчетности, статистической отчетности, доступ субъектов малого и среднего предпринимательства к приватизации государственного и муниципального имущества, оказание бюджетной поддержки субъектам малого и среднего бизнеса, ведение реестра субъектов малого и среднего бизнеса уполномоченным органом исполнительной власти.

Законопроектом предусмотрено введение новых форм поддержки малого и среднего бизнеса, а также создание инфраструктуры поддержки малого и среднего бизнеса.

Концепция проекта федерального закона "Об основах государственной поддержки семьи в Российской Федерации"¹

Концепция проекта федерального закона "Об основах государственной поддержки семьи в Российской Федерации" разработана на основании статей 7 и 38 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи (статья 7), материнство и детство, семья находятся под защитой государства (статья 38).

В соответствии с пунктом "ж" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита семьи, материнства, отцовства и детства находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с частью 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы, принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Предметом регулирования проекта федерального закона не являются семейные правоотношения, урегулированные Семейным кодексом Российской Федерации (институт брака, отношения между супругами, отношения в связи с рождением и воспитанием детей, личные имущественные и неимущественные отношения). Семейные отношения, которые регулируются Семейным кодексом Российской Федерации, являются разновидностью отношений, регулируемых гражданским правом, и обладают при этом рядом специфических особенностей. Нормы гражданского законодательства соотносятся с нормами семейного законодательства как общие и специальные; при наличии специальных норм семейного законодательства семейные отношения регулируются ими, если же их нет, применяются общие гражданско-правовые нормы.

Проект федерального закона призван урегулировать отношения государства и семьи как социального института и направлен на регламентацию отношений, возникающих в процессе жизнедеятельности семьи. Проект имеет своей целью конкретизировать конституционные положения об обеспечении государственной поддержки семьи, которая заключается прежде всего в обеспечении государством необходимых условий для реализации семьей ее функций и повышении качества жизни семьи.

¹ Концепция подготовлена Комитетом Совета Федерации по социальной политике.

Таким образом, проект не противоречит Семейному кодексу Российской Федерации, поскольку по предмету своего регулирования относится к блоку социального законодательства и направлен, как указано в преамбуле, на создание и реализацию основ государственной поддержки семьи как важного аспекта государственной семейной политики, которая, в свою очередь, является составной частью государственной социальной политики.

Необходимость принятия закона обусловлена отсутствием основополагающего законодательного акта по государственной поддержке семьи, развивающего и конкретизирующего соответствующие конституционные нормы. Так, цели, принципы, приоритетные направления и механизмы реализации государственной семейной политики регламентируются не законом, а Указом Президента Российской Федерации от 14 мая 1996 года № 712 "Об Основных направлениях государственной семейной политики".

В последнее десятилетие произошло глубокое обострение социальных проблем, которые, в свою очередь, негативно сказались на положении большинства семей. Россия переживает острейший демографический кризис. Именно семья является основой активной демографической политики. Она призвана играть исключительную роль в жизни общества, в обеспечении его стабильности, преодолении социальной напряженности, поскольку семья является основой общества, его важнейшей социальной ценностью.

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

Необходимость обеспечения благоприятных условий для жизнедеятельности семей и повышения качества их жизни в процессе социально-экономической трансформации России и обострения кризисных процессов в российской семье требует принятия рамочного закона, закрепляющего основные цели, принципы и приоритеты государственной защиты и поддержки семьи в настоящее время. Отвечая этим требованиям, законопроект фактически создает правовую основу и реализует системный подход осуществления государственной поддержки семьи, о чем неоднократно писал Председатель Совета Федерации С.М. Миронов.

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

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

В связи с этим и с целью развития законодательства, преодоления внутренних противоречий, единообразного применения необходим базовый закон, который опреде-

лил бы основные начала осуществления государственной поддержки семьи и в соответствии с которым могли бы быть установлены и реализованы нормы специальных отраслей законодательства.

Проект федерального закона направлен на систематизацию и унификацию норм федерального законодательства, регулирующих отношения по государственной поддержке семьи. Проект закона призван стать основополагающим нормативным правовым актом в данной сфере и предполагает разработку соответствующих законов субъектов Российской Федерации, хотя многие территории России уже имеют свои законы. Особенно активизировалась эта работа после принятия Федерального закона № 122 от 22 августа 2004 года.

Концепция разработки федерального закона исходит из приоритета общечеловеческих ценностей, соответствует положениям важнейших международно-правовых актов ООН: Всеобщей декларации прав человека, Международному пакту об экономических, социальных, культурных правах, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенции о правах ребенка, Венской декларации о программе действий Всемирной конференции по правам человека, документам МОТ, ЮНИСЕФ, ВОЗ и других международных организаций.

Проект состоит из преамбулы и четырех глав.

В первой главе рассматриваются отношения, регулируемые законом, сформулированы цели, принципы, основные понятия, используемые в законе, а также приоритетные направления и компетенция федеральных и региональных органов власти в сфере государственной поддержки семьи.

Во второй главе раскрываются основные направления государственной поддержки семьи, в том числе порядок установления государственных минимальных стандартов качества жизни семей, обеспечения условий для экономической самостоятельности семей на трудовой основе, стабилизации материального положения семей и преодоления бедности. По предложению Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронова в статье 10 предусмотрено введение родительской заработной платы для одного из родителей на время нахождения его в отпуске по уходу за ребенком. По его же предложению в статью 12 включен пункт об организации системы бесплатного лечения семейных пар от бесплодия. Здесь также устанавливаются нормы обеспечения условий родителям с семейными обязанностями для сочетания воспитания детей с трудовой деятельностью, развития семейного предпринимательства, охраны здоровья, формирования здорового образа жизни, оказания помощи семье в воспитании и образовании детей. Особое внимание уделено вопросам развития социальной инфраструктуры для семей и их социального обслуживания. Содержится также статья по предупреждению и профилактике насилия в семье.

В третьей главе рассматриваются механизмы обеспечения государственной поддержки семьи, в их числе — институциональные, финансовые, информационные, научные и др. В частности, определен порядок участия органов местного самоуправления и общественных организаций, религиозных конфессий в реализации поддержки семьи.

В четвертой главе содержатся заключительные положения закона.

Основными новациями концепции закона являются:

закрепление на законодательном уровне целей, принципов и основных направлений государственной поддержки семьи;

в отдельной статье даются основные понятия, непосредственно связанные с реализацией государственной поддержки семьи, в том числе дается понятие семьи как таковой, определяются типы семьи;

впервые предпринята попытка дать правовые определения таким категориям, как "насилие в семье", "безопасность семьи", "пренебрежение к члену семьи", "социальное развитие семьи";

устанавливаются полномочия федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области государственной поддержки семьи с учетом норм Федерального закона № 122 от 22 августа 2004 года;

определяется порядок разработки и качественный состав государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни семей;

устанавливаются механизмы обеспечения государственной поддержки семьи, регулируются вопросы управления в области государственной поддержки семьи, участия органов местного самоуправления, общественных организаций в обеспечении — устанавливается статус и порядок разработки государственного доклада о положении семей в Российской Федерации.

В целом проект соответствует концепции социального государства, направлен на объединение интересов семей всех типов, формирование благоприятной социокультурной среды для их жизнедеятельности и реализации основных социальных функций, гармонизацию внутрисемейных отношений, взаимоотношений семьи, государства и общества, обеспечение необходимых условий для стабильности института семьи, решение демографических проблем.

Проект федерального закона "Об основах государственной поддержки семьи в Российской Федерации" носит рамочный характер, обеспечивает законодательное закрепление и развитие конституционных положений о государственной поддержке семьи; реализация его не потребует дополнительного финансирования.

В заключение необходимо отметить, что указанный документ является концепцией разработки федерального закона, в которой представлена структура законопроекта и основные нормы, определяющие сферы и направления регулирования будущего закона. При дальнейшей работе над законопроектом предполагается усилить его содержательную часть. В связи с этим необходимо широкое обсуждение данной концепции, которое позволит с учетом поступивших замечаний и предложений создать основополагающий нормативный правовой акт развития и реализации государственной семейной политики.

Концепция проекта федерального закона "Об обязательном экологическом страховании"¹

1. Целью введения механизма обязательного страхования ответственности за вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, является защита интересов хозяйствующих субъектов в связи с их обязательствами по возмещению вреда природной среде, вреда жизни и здоровью граждан, причиненного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а также создание условий для предупреждения возникновения загрязнения окружающей среды и ликвидации его последствий.

Реализация разрабатываемого проекта закона позволит создать реальный механизм финансирования затрат на восстановление природной среды. Страховщик,

¹ Концепция подготовлена Комитетом Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии.

застраховавший экологическую ответственность, не будет производить страховую выплату "в никуда", он должен будет оплачивать фактические расходы на восстановление природной среды в соответствии с планом восстановительных работ. Установление причинно-следственной связи между страховым событием и вредом жизни и здоровью граждан позволит оказать адресную материальную помощь гражданам, пострадавшим от негативного воздействия загрязненной окружающей среды.

В законопроекте заложена идея предупреждения возможного причинения вреда окружающей среде путем финансирования специальных предупредительных мероприятий.

Основными принципами обязательного экологического страхования являются:

1. Гарантирование целевого использования страховых выплат.
2. Обеспечение условий для предупреждения причинения вреда окружающей среде и уменьшения последствий страхового события.
3. Обеспечение финансовой устойчивости страховых операций по обязательному страхованию путем создания многоуровневой системы финансовых гарантий.
4. Поэтапный охват всех экологически опасных субъектов хозяйственной и иной деятельности, так как их перечень достаточно большой.
5. Обеспечение единых методологических и методических подходов к проведению операций по обязательному экологическому страхованию.
6. Обеспечение государственного контроля за проведением операций по обязательному экологическому страхованию.

Объектом страхования являются имущественные интересы страхователя, связанные с его обязанностью возместить выгодоприобретателям вред природной среде, а также вред жизни и здоровью граждан, причиненный негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности страхователя на окружающую среду.

Страховая защита включает в себя:

- а) расходы на мероприятия по восстановлению природной среды;
- б) выплаты гражданам, пострадавшим в результате наступления страхового случая;
- в) дополнительные расходы:
 - по оплате экспертных услуг, связанных с необходимостью установления обстоятельств наступления страхового случая и размера причиненного вреда;
 - по ведению в судебных и арбитражных органах дел о возмещении причиненного вреда.

Дополнительные расходы возмещаются страховщиком при признании случая страховым, в том числе если соответствующие меры оказались безуспешными.

Страховая защита не распространяется на:

- а) расходы по восстановлению имущества физических и юридических лиц, в том числе имущества, принадлежащего страхователю;
- б) упущенную выгоду государства и хозяйствующих субъектов;
- г) штрафы, пени, взыскания и другие санкции;
- д) требования по возмещению морального вреда;
- е) убытки, связанные с эстетическими последствиями загрязнения окружающей среды.

Страховщиком по договору обязательного страхования ответственности за вред окружающей среде является страховая организация, получившая в федеральном органе исполнительной власти по надзору за страховой деятельностью в установленном порядке лицензию на проведение обязательного страхования гражданской ответственности за вред, причиненный субъектом хозяйственной деятельности, и являющаяся членом профессионального объединения страховых компаний.

Выгодоприобретателями могут быть:

федеральные и региональные органы исполнительной власти;
учреждения, уполномоченные государством или его субъектами для представления государственных интересов в обеспечении сохранности природных объектов и рационального использования природных ресурсов;

физические лица;

общественные организации.

Страхователями признаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие экологически опасные виды хозяйственной деятельности, которые должны подпадать под техническое регулирование в сфере экологической безопасности. К таким видам деятельности относятся:

деятельность, связанная с использованием атомной энергии, эксплуатацией и выводом из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников, обращением ядерных материалов, радиоактивных веществ и радиоактивных отходов, использованием ядерных зарядов в мирных и оборонных целях;

деятельность, связанная с химическим производством, включая испытания, утилизацию, уничтожение и захоронение химического оружия и ракетных топлив, производство, обращение и обезвреживание потенциально опасных химических веществ, в том числе озоноразрушающих и высокотоксичных веществ, использование пестицидов, гербицидов, ядохимикатов в сельском и лесном хозяйстве;

деятельность, связанная с нефтехимическим производством, разведкой, добычей, транспортировкой, переработкой, хранением нефти, газа и угля, горными работами и работами в подземных условиях;

деятельность предприятий топливно-энергетического комплекса, включая использование электрической энергии высокого напряжения;

космическая деятельность, деятельность военных и оборонных объектов, эксплуатация и вывод из эксплуатации боевых и специальных машин, вооружения и военной техники, космических аппаратов и объектов космической деятельности;

деятельность по утилизации, складированию, перемещению, захоронению, уничтожению промышленных и бытовых отходов и материалов; деятельность по обращению с опасными отходами;

деятельность сооружений по очистке промышленных и коммунальных сточных вод;

деятельность добывающих предприятий и предприятий черной и цветной металлургии, включая обогащение металлических руд, машиностроение и металлообработку;

деятельность, связанная с микробиологическим производством, включая обращение и обезвреживание микроорганизмов;

деятельность предприятий по производству целлюлозы и бумаги;

строительная (градостроительная) деятельность, включая производство строительных материалов, в том числе асбеста и асбестосодержащей продукции;

деятельность, связанная с использованием транспортных средств, транспортировка опасных грузов воздушным, морским, речным, автомобильным и железнодорожным транспортом;

интенсивное животноводство, звероводство и птицеводство;

деятельность, связанная с масштабным (площадным или линейным) воздействием на окружающую природную среду, а не с процессом загрязнения (крупные гидротехнические сооружения, плотины и водохранилища, магистральные каналы, гидромелиоративные системы и системы водоснабжения населенных пунктов, водозаборы подземных вод и т.д.);

деятельность субъектов, расположенных вблизи либо на охраняемых природных территориях.

Виды деятельности должны поэтапно вводиться в сферу реализации законопроекта.

Страховым случаем является факт установления обязанности страхователя возместить выгодоприобретателям вред природной среде и вред жизни и здоровью граждан, причиненный в результате страхового события, произошедшего в период действия договора страхования.

Факты нанесения вреда природной среде и вреда жизни и здоровью граждан в результате страхового события должны быть подтверждены решением суда или официально предъявленной в соответствии с нормами гражданского законодательства Российской Федерации имущественной претензией.

Страховым событием является неблагоприятное, вероятное и случайное событие, наступление которого приводит к причинению вреда природной среде, а также жизни и здоровью граждан.

Страховыми событиями не являются:

загрязнение окружающей среды в пределах нормативов допустимых выбросов и сбросов химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов;

умысел страхователя;

невыполнение страхователем требований законодательства о техническом регулировании в области экологической безопасности;

военные действия, бунт, война, гражданские беспорядки.

Страховая сумма представляет собой максимальную сумму выплат по договору страхования и должна определяться исходя из оценки потенциально возможного вреда природной среде и вреда жизни и здоровью граждан с учетом специфики вида хозяйственной деятельности, классификационной группы и особенностей конкретного объекта экономической деятельности.

После проработки видов деятельности для целей законопроекта необходимо разработать классификационные группы внутри каждого вида деятельности в зависимости от возможного негативного воздействия и его масштаба. Каждой классификационной группе должен быть рассчитан соответствующий минимальный лимит ответственности за вред природной среде.

Страховая премия по договорам обязательного экологического страхования рассчитывается как произведение страховой суммы, базовой тарифной ставки и коэффициентов к базовой тарифной ставке.

Базовые тарифные ставки устанавливаются в зависимости от вида хозяйственной и иной деятельности и классификационной группы объекта экономической деятельности.

Повышающие и понижающие коэффициенты к страховому тарифу устанавливаются в зависимости от особенностей и основных технико-экономических показателей деятельности конкретных объектов экономической деятельности, существенно влияющих на вероятность причинения вреда и на потенциальный размер максимально возможного вреда окружающей среде и вреда жизни и здоровью граждан, эффективности проводимых страхователем предупредительных мероприятий и истории убытков страхователя.

Страховые тарифы по обязательному страхованию, их структура и порядок применения страховщиками при определении страховой премии (страховых взносов) уста-

навливаются Правительством Российской Федерации в соответствии с настоящим федеральным законом.

2. Положения разрабатываемого законопроекта направлены на реализацию прав граждан на благоприятную окружающую среду, что предусмотрено статьей 42 Конституции Российской Федерации.

Развитие рыночных отношений в экономике Российской Федерации, формирование института частной собственности, расширение экономических свобод для участников хозяйственной деятельности требуют применения в сфере охраны окружающей среды наряду с административными экономическими методами регулирования. Рядом российских и международных нормативных правовых актов, в первую очередь Федеральным законом "Об охране окружающей среды", заложены основы для развития в Российской Федерации экологического страхования. Опыт реализации положений ряда нормативно-правовых актов федерального уровня, уровня субъектов Российской Федерации, предусматривающих возмещение экологического вреда и предоставление финансовых гарантий на случай нанесения такого вреда, в частности федеральных законов "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", "О космической деятельности", Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и других, свидетельствует о том, что экологическое страхование является наиболее универсальным и перспективным инструментом гарантии возмещения вреда окружающей среде.

3. Анализ российского законодательства, регулирующего страхование ответственности за причинение вреда окружающей природной среде, выявил следующие проблемы:

1) большинство нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность субъектов хозяйственной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, не предусматривают предоставления гарантий на случай нанесения вреда окружающей природной среде;

2) отдельные нормативно-правовые акты содержат положения об использовании страхования для возмещения вреда окружающей природной среде, но в них отсутствуют механизмы реализации;

3) ни один из действующих нормативно-правовых актов не осуществляет правовое регулирование в объеме, достаточном для практического внедрения экологического страхования.

С целью повышения ответственности хозяйствующих субъектов в сфере обеспечения экологической безопасности и формирования единых подходов к возмещению вреда, причиненного окружающей среде, необходимо принятие федерального закона об обязательном экологическом страховании, который станет основой построения единой системы предупреждения, ликвидации вреда и восстановления окружающей природной среды.

Необходимость развития российского законодательства в данном направлении подтверждается и международной практикой. Так, в США и странах Европейского союза с конца 70-х годов действует специальная система страхования экологических рисков, имеются развитая законодательная база, эффективная система юридической и судебной ответственности за нарушения в сфере охраны окружающей среды. В США требования о финансовых гарантиях, в том числе страхового покрытия на случай нанесения вреда окружающей среде, содержатся во всех важных природоохранных документах нормативно-правового характера. В 2004 году в целях развития экологического законодательства Европейского союза была принята Директива

2004/35/СЕ "Об экологической ответственности в отношении предотвращения и ликвидации вреда окружающей среде". Основным положением директивы является обязанность хозяйствующего субъекта, чья деятельность явилась причиной вреда окружающей среде или потенциальной угрозы такого вреда, нести финансовую ответственность. Документ предусматривает разработку до 2010 года системы "гармонизированных обязательных финансовых гарантий" в рамках Европейского союза при осуществлении определенных видов деятельности. При этом страхование рассматривается как наиболее доступная и удобная форма.

Свое развитие экологическое страхование получило в странах СНГ. В 2003 году Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ был принят модельный закон "Об экологическом страховании". Закон Азербайджанской Республики "Об экологическом страховании" был принят в 2002 году и вступил в силу в 2004 году. В 2005 году в Республике Казахстан был принят Закон "Об обязательном экологическом страховании".

Значительную трудность в определении механизма экологического страхования, его нормативно-методического обеспечения представляет отсутствие необходимой статистики и утвержденных нормативно-методических документов по оценке экологического ущерба. У большинства применяемых методик по оценке ущерба нет соответствующего правового статуса. Отсутствуют методики, гармонизированные с международным законодательством, что затрудняет признание результатов оценки ущерба природным ресурсам в соответствии с российским законодательством в международных арбитражных судах.

4. Следует отметить, что в настоящее время производители несут неадекватную нагрузку по обязательствам в связи с использованием окружающей среды и компонентов природной среды. По данным Контрольного управления Президента Российской Федерации, за 2004—2005 годы на ликвидацию последствий техногенных аварий и катастроф было направлено 7,4 млрд. рублей, из которых доля федерального бюджета составила 92,8%, субъектов — 7%, а средств страховых компаний — лишь 0,2%.

Принимая во внимание международный опыт, следует признать, что внедрение экологического страхования в Российской Федерации не отразится негативно на российской промышленности. Возможные незначительные потери бюджета следует рассматривать как инвестиции государства в сохранение окружающей природной среды.

С учетом интересов отечественных производителей предлагается постепенное внедрение механизма экологического страхования. В первоначальный период (1—2 года) нужно ограничить область применения закона видами деятельности и объектами, регулируемыми Федеральным законом "О промышленной безопасности опасных производственных объектов". На этом же этапе необходимо определить виды деятельности, которые в первую очередь должны быть включены в перечень экологически опасных видов деятельности, установить лимиты ответственности по страховому покрытию и исключить виды деятельности, связанные с обеспечением обороноспособности страны. В последующем, по мере накопления статистики и отработки механизма страхования, следует расширять сферу действия закона, но предусмотреть механизм исключения видов деятельности, объектов с низким уровнем риска нанесения ущерба природной среде.

Концепция проекта федерального закона "О кооперации в Российской Федерации"¹

1. Основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг физических и юридических лиц, на которые распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности

Историческая ретроспектива и современные тенденции свидетельствуют о том, что в мировой практике взаимодействие экономических агентов происходит на основе сочетания рыночных и координационных механизмов. Причем второе направление постоянно совершенствуется и углубляется под воздействием конъюнктуры рынка.

Кооперативные принципы экономической деятельности сглаживают противоречия между общественным характером труда и частным присвоением его результатов, интегрируя воедино механизмы собственности, управления и распределения доходов в кооперативах.

Эффективность кооперативной формы хозяйствования обеспечивается открытостью членства, добровольностью объединения, демократичностью при принятии решений, обязательным участием в хозяйственной деятельности, достижением совместных выгод для всех членов через приоритетность удовлетворения потребностей, пропорциональностью в распределении доходов, самостоятельностью в процессе деятельности, взаимовыгодностью при обмене результатами деятельности, содействием в повышении профессиональных знаний и активным участием в решении социально-экономических задач.

Кооператив — специфическая форма организации хозяйственной деятельности, существующая более 100 лет в странах с различными политическими системами и уровнем рыночной экономики. Кооперативы есть во всем мире, но более успешно они развиваются в Европе и Северной Америке. В России в систему производственной кооперации входят сельскохозяйственные производственные кооперативы (21 тысяча), производственные кооперативы в разных отраслях экономики (15 тысяч), артели старателей (40). В системе потребительской кооперации функционируют областные и районные потребсоюзы, предприятия и организации, объединяемые Центросоюзом России (3300 потребительских обществ и 77 союзов), потребительские кооперативы сельскохозяйственного профиля (500). В сфере кредитной кооперации насчитывается около 600 сельских потребительских кредитных кооперативов и около 200 кредитных потребительских кооперативов граждан. Самую многочисленную группу представляют садоводческие и дачные товарищества и дачные кооперативы (384 тысячи).

В получении информации о состоянии и развитии кооперации заинтересованы многие категории пользователей, имея при этом деловой, профессиональный или личный интерес. Особенно в этом нуждаются производители и потребители продуктов и услуг, представители власти и науки.

Проект федерального закона "О кооперации в Российской Федерации" (далее — закон) направлен на совершенствование организационно-правовых и экономических условий, стимулирующих развитие кооперативных организаций и обеспечивающих гармонизацию интересов их участников.

Закон призван раскрыть потенциальные возможности, заложенные в кооперативной системе хозяйствования, обеспечивая возрастание ее роли в ускорении социально-экономического развития страны, создавая условия для вовлечения в кооперативы большого круга населения и развития малого предпринимательства. Его положения

¹ Концепция подготовлена Комитетом Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике.

направлены на использование кооперативных форм хозяйствования для удовлетворения потребностей экономики страны и населения в продовольствии, продукции производственно-технического назначения, работах и услугах.

Положения закона распространяются на все виды кооперативов и их объединений (союзов, ассоциаций и др.), действующих и вновь создаваемых в разных отраслях экономики. Предметом закона являются организационно-правовые, социально-экономические отношения, возникающие в процессе создания, функционирования, прекращения действия кооперативов и их объединений, а также отношения с другими хозяйствующими субъектами и государством.

2. Место будущего закона в системе действующего законодательства

Проект федерального закона "О кооперации в Российской Федерации" в соответствии с Классификатором правовых актов, одобренным Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 года № 511, относится к отрасли гражданского права и разрабатывается в целях реализации пунктов 2 статей 8, 9 и пункта "е" статьи 71 Конституции Российской Федерации.

С введением закона отмена действующих законов не предполагается. При этом будущий закон "О кооперации в Российской Федерации" носит рамочный характер.

3. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования

Кооперативная доктрина создавалась на протяжении двух веков. Кооперативное законодательство, существующее в разных странах мира, постоянно совершенствуется и изменяется под влиянием запросов практики. В англоязычной специальной литературе выделяется до пяти групп, или классов, принципов кооперации (принципы Рочдейла, традиционные, пропорциональные, современные и принципы Международного кооперативного альянса). Первые четыре группы ориентированы на экономику и менеджмент, пятая имеет социальную направленность. Основные положения для кооперативов закреплены в документах Международного кооперативного альянса.

За прошедшие 150 лет практически все принципы кооперации подверглись влиянию времени, и лишь один из многих — принцип распределения доходов между членами на основе их участия — остается без изменения. Он универсален и характерен для всех типов кооперативов.

В российском дореволюционном законодательстве кооператив рассматривался как особая организационно-правовая форма, основная цель которой — удовлетворение потребности его членов. В 1897 году был принят первый устав сельскохозяйственных товариществ, а затем устав мелких сельскохозяйственных обществ. В 1917 году Временное правительство утвердило Положение о кооперативных товариществах и их союзах. В нем предусматривалось учреждение товарищества по договорам и по уставам.

Кооператив как организационно-правовая форма был закреплен в законе о кооперации в СССР, введенном в действие постановлением Верховного Совета СССР от 26 мая 1988 года. Структурно он состоял из пяти разделов. В первом разделе была дана характеристика кооперации в системе общественных отношений, охарактеризованы система кооперации и типы кооперативов. Второй раздел закона определял место кооператива как первичного звена кооперации. В третьем разделе содержались статьи, которые устанавливали экономические основы хозяйственного механизма в системе кооперации. Отдельное место было отведено взаимоотношениям государства и кооперации (четвертый раздел). Заключительный, пятый раздел устанавливал особенности отдельных видов кооперативов.

В настоящее время в Российской Федерации правовое регулирование кооперации и кооперативных организаций осуществляется на основе Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, федеральных законов и других нормативно-правовых актов федерального и регионального уровней.

Федеральные законы регулируют деятельность различных видов кооперативов, создаваемых и действующих в до- и пореформенный период. Потребительские общества в России функционировали еще с царского времени, подвергаясь в дальнейшем различным формам реорганизации в результате изменения политического и экономического курса. Кредитные и ссудо-сберегательные кооперативы, имея также богатый опыт деятельности, возродились вновь только в середине 90-х годов.

Законодательная база для различных кооперативов формировалась в разные периоды под влиянием политической обстановки, которая превалировала в обществе в конкретный период времени. Доказательством тому может служить Федеральный закон "О сельскохозяйственной кооперации", который с момента его принятия (1995 год) и до настоящего времени претерпел многократные изменения.

Кооперация развивается (это предопределено законодательством) по направлениям деятельности, отражая их функциональную специфику: производственная, потребительская, кредитная и т.д. В ней также четко прослеживается отраслевая принадлежность: сельскохозяйственная, садово-огородническая, строительная, жилищная и т.д.

Такая ориентация в обеспечении правового регулирования кооперации не дает возможности создать завершенную правовую конструкцию ее системы. Она создает трудности, а по некоторым вопросам — и определенные препятствия для углубленной проработки положений по налоговому и ценовому регулированию, а также для решения финансового и материально-технического обеспечения.

Имеющиеся разночтения в подходах к созданию имущества, распределению доходов и ответственности приводят к неравным условиям деятельности кооперативов по сравнению с хозяйственными обществами, не позволяя им конкурировать на товарных и агропродовольственных рынках.

В практике потребительских кооперативов реализация отдельных положений имеет определенные трудности. Это касается перерабатывающих кооперативов, имеющих по своей сути производственный характер деятельности, но по законодательству они относятся к некоммерческим организациям.

Сохраняется нерешенность вопросов создания целостной многоуровневой системы кооперации. На сегодняшний момент действуют различные объединения (союзы и ассоциации), но они отстаивают интересы конкретных кооперативных и некоммерческих организаций. В этом отношении наиболее высокая степень саморегулирования и наличие вертикали управления характерны для системы потребительской кооперации. С 1994 года взаимоотношения с государством строятся в соответствии с ежегодно заключаемыми соглашениями: Центросоюза России — с Правительством Российской Федерации, региональных потребительских союзов — с органами власти субъектов Российской Федерации.

Но даже потребительской кооперации с ее 170-летней историей, включающей 11 миллионов членов-пайщиков и 77 союзов, очень сложно выступать всеобъемлющей и координирующей силой. Степень участия созданной Ассоциации кооперативных организаций (АКОР) должна быть намного выше при выработке стратегии социально-экономического развития и государственных программ, чтобы усилить роль и расширить функции кооперативов. Это относится ко всем секторам экономики. Например, для сельской местности расширение сферы кооперативной деятельности

напрямую связано с решением проблемы повышения занятости и борьбы с бедностью.

И, наконец, отсутствие завершенности правового устройства кооперативной системы не позволяет рассматривать ее как самостоятельный сектор экономики.

Анализ законодательства, регулирующего организационно-экономические основы кооперативных организаций, показывает, что в нем содержится далеко не полный перечень положений, закрепляющих и стимулирующих развитие кооперации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (пункты 2 статей 8, 9) признаются и защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Прямое упоминание кооперативной собственности отсутствует. Поскольку законодательство должно исходить из конституционных положений и им не противоречить, выделение кооперации в обособленный сектор экономики предполагается и законное разрешение кооперативной формы собственности.

Разделение на производственные и потребительские кооперативы, зафиксированное в Гражданском кодексе Российской Федерации, заложило основу для дальнейшего их разветвления и обособления. Тем самым были созданы ограничения для построения вертикальной многоуровневой кооперативной системы.

4. Социально-экономические, политические и иные последствия реализации будущего закона

Реализация будущего закона приведет к следующим последствиям:

созданию открытой информационной системы как основного условия для правильного формирования политики относительно кооперативного сектора экономики;

формированию углубленного понимания того, что создание рамочного закона дает социально-экономические ориентиры для хозяйствующих субъектов и граждан при поддержке государства. Главная задача государства (через принятие закона) — способствовать созданию нормальных условий для деятельности разного рода кооперативов и их союзов;

более активному использованию научного потенциала и экономических знаний для улучшения законодательных основ кооперации.

В случае принятия закона активное развитие кооперативных форм хозяйственной деятельности позволит:

заключать соглашения между заинтересованными сторонами для установления более выгодной цены отечественным товаропроизводителям, то есть корректировать рыночную ситуацию;

снизить издержки обращения посредством экономии от масштаба и координации деятельности;

обеспечить рынок товарами и услугами, которые не производятся или не поставляются коммерческими организациями;

получить прибыль от расширения деятельности (например, экспорт продукции по более высоким ценам);

извлечь дополнительную выгоду от усиления рыночного влияния (реализация продукции и оказание услуг на недоступных ранее рынках, например на рынке финансовых услуг).

Кооперативы преследуют и социальные цели. Членство в кооперативе продолжается так долго, пока оно удовлетворяет социально-экономические потребности своих членов.

СОСТАВ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

- Мионов**
Сергей Михайлович — Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, председатель редакционного совета
- Бурбулис**
Геннадий Эдуардович — председатель Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации, заместитель председателя редакционного совета
- Алтынбаев**
Рафгат Закиевич — председатель Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике
- Бачило**
Иллария Лаврентьевна — заведующий сектором информационного права Института государства и права Российской академии наук (по согласованию)
- Бекетов**
Владимир Андреевич — председатель Законодательного Собрания Краснодарского края (по согласованию)
- Бушмин**
Евгений Викторович — председатель Комитета Совета Федерации по бюджету
- 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
- Иванов**
Сергей Павлович — председатель Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации
- Исаков**
Владимир Борисович — вице-президент Торгово-промышленной палаты Российской Федерации (по согласованию)
- Кехлеров**
Сабир Гаджиметович — заместитель Генерального прокурора Российской Федерации (по согласованию)
- Котенков**
Александр Алексеевич — полномочный представитель Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию)
- Кулаков**
Владимир Федорович — председатель Комиссии Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации
- Лисицын-Светланов**
Андрей Геннадьевич — директор Института государства и права Российской академии наук (по согласованию)
- Лукин**
Владимир Петрович — Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (по согласованию)
- Люлин**
Евгений Борисович — председатель Законодательного Собрания Нижегородской области (по согласованию)
- Мальцев**
Борис Алексеевич — председатель Государственной Думы Томской области (по согласованию)
- Маргелов**
Михаил Витальевич — председатель Комитета Совета Федерации по международным делам
- Мезенцев**
Дмитрий Федорович — заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
- Мокрый**
Владимир Семенович — председатель Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления (по согласованию)
- Мутко**
Виталий Леонтьевич — председатель Комиссии Совета Федерации по делам молодежи и спорту
- Нарусова**
Людмила Борисовна — председатель Комиссии Совета Федерации по информационной политике

- Николаев**
Михаил Ефимович — заместитель Председателя Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
- Оганян**
Оганес Арменакович — председатель Комитета Совета Федерации
по экономической политике, предпринимательству
и собственности
- 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
- Осинцев**
Юрий Валерьевич — председатель Палаты Представителей
Законодательного Собрания Свердловской области
(по согласованию)
- Петренко**
Валентина Александровна — председатель Комитета Совета Федерации
по социальной политике
- Плигин**
Владимир Николаевич — председатель Комитета Государственной Думы
по конституционному законодательству и
государственному строительству (по согласованию)
- Попов**
Сергей Александрович — председатель Комитета Государственной Думы по
делам общественных объединений и религиозных
организаций (по согласованию)
- Рокецкий**
Леонид Юлианович — председатель Комитета Совета Федерации по
вопросам местного самоуправления, 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
- Сопчук**
Сергей Андреевич — председатель Законодательного Собрания
Приморского края (по согласованию)

- Степалин**
Валерий Петрович — судья Верховного Суда Российской Федерации (по согласованию)
- Степашин**
Сергей Вадимович — председатель Счетной палаты 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
- Фортыгин**
Виталий Сергеевич — председатель Архангельского областного Собрания депутатов (по согласованию)
- Хабриева**
Талия Ярулловна — директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (по согласованию)
- Шарандин**
Юрий Афанасьевич — председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, член Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации
- Шаронов**
Андрей Владимирович — статс-секретарь — заместитель Министра экономического развития и торговли Российской Федерации (по согласованию)
- Шохин**
Александр Николаевич — президент Российского союза промышленников и предпринимателей (работодателей) (по согласованию)
- Шудегов**
Виктор Евграфович — председатель Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии
- Эбзеев**
Борис Сафарович — судья Конституционного Суда Российской Федерации (по согласованию)
- Яцкин**
Андрей Владимирович — полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию)

СПИСОК ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОРГАНИЗАЦИЙ И НАУЧНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ, ПРЕДСТАВИВШИХ МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ ДОКЛАДА

В основу доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 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, 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.

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 47 должностных лиц и органов исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации:

Государственного Собрания — Курултая — Республики Башкортостан, Народного Собрания Республики Дагестан, Парламента Кабардино-Балкарской Республики, Государственного Совета Республики Татарстан, Алтайского краевого Совета народных депутатов, Архангельского областного Собрания депутатов, Волгоградской областной Думы, Калининградской областной Думы, Совета народных депутатов Кемеровской области, Новосибирского областного Совета депутатов, Законодательного Собрания Пермской области, Тюменской областной Думы, Законодательного Собрания Еврейской автономной области, Законодательного Собрания Пензенской области, Тульской областной Думы, Свердловской областной Думы, Московской областной Думы, Самарской Губернской Думы, Правительства Республики Алтай, Администрации

Президента Республики Башкортостан, Правительства Республики Бурятия, Президента Карачаево-Черкесской Республики, Администрации Главы Республики Коми и Правительства Республики Коми, Администрации Главы Республики Мордовия, Правительства Республики Тыва, администрации Краснодарского края, Совета администрации Красноярского края, губернатора Пермского края, администрации Архангельской области, правительства Астраханской области, администрации Брянской области, правительства Вологодской области, заместителя председателя правительства Ивановской области, администрации губернатора Иркутской области, администрации Калужской области, губернатора Калининградской области, администрации Курганской области, администрации Липецкой области, правительства Московской области, правительства Нижегородской области, губернатора Омской области, правительства Пензенской области, администрации Псковской области, губернатора Самарской области, администрации Тульской области, администрации Ярославской области, администрации Псковской области.

Материалы для использования в работе над докладом предложили:

Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Министерство регионального развития Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральная служба по оборонному заказу, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, Федеральная служба по финансовому мониторингу, Федеральное архивное агентство, Федеральное агентство по информационным технологиям, Федеральное агентство по науке и инновациям, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, Федеральное агентство специального строительства.

В докладе нашли отражение предложения:

Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Российского союза промышленников и предпринимателей (работодателей), Института государства и права Российской академии наук, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, Института социологии Российской академии наук, Института социологических исследований Российской академии наук, Уральского государственного университета имени А.М. Горького, Научно-исследовательского института интеллектуальной собственности, Института финансовых исследований имени М.И. Боголепова, Центра стратегических разработок.

В Совете Федерации продолжает работу постоянно действующий семинар по подготовке доклада.

Координаты семинара:

Комиссия Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации (председатель Г.Э. Бурбулис):

тел. (495) 692-61-23

факс (495) 692-93-09

e-mail: GEBurbulis@council.gov.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С.М. МИРОНОВА	3
ПОСТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 16 МАРТА 2007 ГОДА № 92-СФ "О ДОКЛАДЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2006 ГОДА "О СОСТОЯНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"	7
ДОКЛАД СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2006 ГОДА "О СОСТОЯНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ". <i>ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ</i>	11
СОСТАВ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА.	409
СПИСОК ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОРГАНИЗАЦИЙ И НАУЧНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ, ПРЕДСТАВИВШИХ МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ ДОКЛАДА	413

**Состав авторского коллектива
по подготовке доклада Совета Федерации 2006 года
"О состоянии законодательства в Российской Федерации"**

Руководители авторского коллектива: Миронов С.М., Бурбулис Г.Э.

Состав авторского коллектива: Банхаева Ф.Х., Бачило И.Л., Братцев В.И., Бучельникова Т.А., Виноградова Е.В., Волкова Е.В., Глигич-Золотарева М.В., Горохов Д.Б., Дементьев Л.Н., Дербенев Е.А., Жегалина Л.О., Журавский О.Ю., Исаков В.Б., Киселев А.Л., Ленчевский И.Ю., Лопатин В.Н., Мациевский В.И., Мерзликин С.Я., Мирошин Б.В., Михайловский М.Г., Молибога А.Л., Мотякова О.А., Намчук А.В., Нигматуллина З.Б., Онищенко П.В., Павлова В.П., Павлюк А.В., Паршикова Н.В., Першин Е.В., Полуян Л.Я., Помогайбин В.Н., Проскурякова Ю.В., Пшеничников Н.В., Сальченков В.Г., Свиначев В.В., Соколов А.П., Стрельцов В.Я., Тазартукова Ф.Х., Тихомиров Ю.А., Трофимов В.Д., Шарце М.Г., Шелаева Т.И., Шафиев Р.М., Шилов А.И., Шилова Н.В., Шляхова Р.Б., Чеботарев А.Н., Черный Ю.А., Цивилева Е.Д.

**ДОКЛАД СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
Федерального Собрания Российской Федерации 2006 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

Подписано в печать 10.05.2007. Формат 70x100/16. Бумага типографская.
Гарнитура "Таймс". Печать офсетная. Усл. печ. л. 33,54. Тираж 2000 экз. Заказ №

Отпечатано в ГУП МО "Подольская фабрика офсетной печати"
142100, г. Подольск, Ревпроспект, д. 80/42