ДОКЛАД
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
Федерального Собрания
Российской Федерации
2009 года

О состоянии законодательства в Российской Федерации

Мониторинг правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики

Издание Совета Федерации
Москва, 2010

УДК 342.531
ББК 67.620.61(Рос)
Д63

Д63 **Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2009 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации»** / под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. — М.: Совет Федерации, 2010. — 508 с.

ISBN 978-5-98782-052-0

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

Доклад 2009 года является обобщением результатов совместной деятельности Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с органами конституционного партнерства по мониторингу правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики государства.

Постоянная системная работа по подготовке ежегодного доклада, его обсуждение и презентации в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, научных, общественных и иных организациях демонстрируют государственную значимость такой формы коллективной деятельности по результатам мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

Доклад подготовлен комитетами и комиссиями Совета Федерации, членами Совета Федерации, Центром мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центром мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, структурными подразделениями Аппарата Совета Федерации. В докладе отражены идеи и предложения органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, поступившие по итогам обсуждения доклада 2008 года, позиции ведущих научно-исследовательских учреждений Российской Федерации, известных ученых-правоведов и экспертов различных отраслей права.

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

УДК 342.531
ББК 67.620.61(Рос)

© Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, органы конституционного партнерства, 2010
© Комитеты и комиссии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 2010
© Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центр мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 2010
© Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 2010

ISBN 978-5-98782-052-0

ПРЕДИСЛОВИЕ

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации представляет доклад 2009 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» — важный политико-правовой документ, позволяющий законодателям, правоприменителям, институтам гражданского общества, заинтересованным гражданам страны сформулировать перспективы правового развития государства, а также уточнить координаты приложения своих усилий по совершенствованию его правовых основ.

При сохранении преемственности с предыдущими докладами основной акцент в докладе 2009 года сделан на воздействии качества законодательства, эффективности государственного управления на качество жизни граждан. В докладе уделено особое внимание дальнейшей разработке методологии оценки качества законов с точки зрения их воздействия на качество жизни населения, прежде всего в реализации прав и свобод, обязанностей и взаимной ответственности гражданина и государства.

Качество жизни должно выступать приоритетом национальной безопасности, интегральным показателем, определяющим баланс интересов личности, общества и государства.

Сегодня стала очевидной тесная взаимосвязь улучшения качества жизни и использования ресурсов инновационного развития, что нашло отражение в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2009 года. Именно в нем была поставлена задача всесторонней модернизации нашей страны, основанной на ценностях и институтах демократии. Реализация этой цели требует от нас совершенствования законодательства как необходимой основы модернизации страны. Очевидно, что при этом стратегия правового развития становится все более эффективным инструментом модернизации.

Особенностью представленного доклада является принципиальный вывод о том, что современный этап содержания государственного управления связан с признанием задачи совершенствования законодательства и правоприменения стратегическим приоритетом модернизационного и инновационного развития России. Тем самым мониторинг права становится организационно оформленным инновационным институтом государственного управления. На его основе могут своевременно вырабатываться, качественно приниматься и эффективно применяться государственные решения.

В то же время, к сожалению, многие недостатки законодательства приходится констатировать из года в год. Прежде всего это проблема качества подготовки законопроектов, наличие в них большого количества пробелов, коллизий, внутренних противоречий и так называемых отсылочных норм.

Другая проблема состоит в необходимости рассмотрения законопроектов комплексно, во взаимосвязи с пакетами документов, которые обеспечивают реализацию законов так называемыми подзаконными актами. С удовлетворением отмечаем, что в 2009 году такой подход поддержали и Президент, и Председатель Правительства нашей страны. Уточняющие изменения были внесены в Регламент Правительства, внесены поправки в Регламент Государственной Думы, в соответствии с которыми закон не может быть принят, если в Государственную Думу не поступит информация Правительства о проектах соответствующих подзаконных актов. Однако этот порядок и эта новая норма Регламента Государственной Думы, к сожалению, касаются только одной группы законопроектов — о предоставлении социальной поддержки отдельным категориям граждан.

Таким образом, несмотря на то что за год в этой области произошли позитивные сдвиги, в целом ситуация пока не может считаться удовлетворительной.

Отдельной проблемой является изменение законодательства после признания Конституционным Судом федеральных законов или отдельных их положений, противоречащих Конституции страны. Общеизвестна норма Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», устанавливающая обязанность Правительства Российской Федерации в трехмесячный срок вносить в Государственную Думу соответствующий законопроект. К сожалению, проходит не три месяца, проходят годы, а ситуация не меняется.

В течение шести лет Совет Федерации готовит ежегодные доклады «О состоянии законодательства в Российской Федерации». Их подготовка, обсуждение и презентация в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, научных, образовательных учреждениях и общественных организациях показали общественную значимость такой формы коллективной деятельности. Однако технология подготовки доклада Совета Федерации не должна стоять на месте. Необходимо объединение усилий законодательных, исполнительных и судебных органов для обеспечения единого методологического подхода.

Доклад должен способствовать большей прозрачности и системности правового регулирования. Ситуация с бесконечным внесением в законы новых поправок, запутывающих правоприменителей, должна быть преодолена.

В качестве примера практического результата нашей работы следует привести решение неоднократно звучавшей в докладах проблемы немотивированного возврата законопроектов субъектам права законодательной инициативы. Частично эта проблема была снята решением Конституционного Суда Российской Федерации по запросу Государственной Думы Томской области о конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации. Этим решением была признана противоречащей Конституции практика возврата законопроектов, поступивших на заключение Правительства без финансового экономического обоснования.

Наконец, доклад способствовал созданию собственной нормативной правовой базы рядом регионов для оценки состояния законодательства и правоприменения в субъектах Российской Федерации.

На развитие российского законодательства влияют различные изменения в политической и экономической сферах и, конечно, международный аспект. Однако основные параметры и тенденции законодательного процесса должны быть четко выверены и контролируемы. В связи с этим мониторинг законодательства и правоприменительной практики как важнейший инструмент законотворчества приобретает новое, качественное значение.

В течение восьми лет осуществляется целенаправленная комплексная работа по созданию института мониторинга права. И сегодня имеются все основания рассматривать правовую систему Российской Федерации во взаимосвязи четырех определяющих элементов — правотворчества, правоприменения, правосудия и мониторинга права. В полной мере такое понимание правовой системы России отразилось в составе организаторов (Совет Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации) и участников восьмой Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики» (г. Санкт-Петербург, 24—26 июня 2010 года).

В настоящее время деятельность по мониторингу законодательства и правоприменительной практики осуществляется не только Советом Федерации, но и другими органами, в первую очередь Министерством юстиции Российской Федерации. В этой работе активно участвуют органы прокуратуры, высшие судебные органы, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, исполнительные и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также общественные организации и научно-экспертные учреждения. Все они регулярно разрабатывают и направляют в Совет Федерации свои ценные предложения, которые в различной степени удается отразить в ежегодном докладе. Так, на

этапе подготовки доклада 2009 года поступило более 200 отзывов и предложений от федеральных и региональных органов государственной власти, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, общественных организаций и научно-экспертных учреждений.

Коллективная работа, начатая нами в 2002 году, достигла того рубежа, когда необходимо переводить ее на качественно новый уровень, при этом она имеет существенные резервы для своего развития. Прежде всего они связаны с необходимостью построения единой системы мониторинга и обратной связи в масштабах всей страны.

На следующем этапе своего развития система мониторинга законодательства и правоприменительной практики должна стать общегосударственной, а каждый участник этого процесса должен следовать строго определенным ему функциям и задачам. В этом смысле следует приветствовать усилия Министерства юстиции Российской Федерации по анализу правоприменения в Российской Федерации силами федеральных и региональных исполнительных органов государственной власти.

В этих условиях Совету Федерации следует сосредоточиться на деятельности, в большей степени соответствующей природе и полномочиям палаты как палаты регионов. В рамках общей государственной системы мониторинга права Совет Федерации будет осуществлять мониторинг федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения. Это позволит гармонизировать федеральное и региональное законодательство, выявить недостатки и проблемы в каждом конкретном регионе. Такая деятельность полезна еще и тем, что во многих субъектах Российской Федерации законодательство развивается быстрее федерального и это дает возможность оперативно использовать наработки региональных законодателей, в том числе при подготовке консолидированных законодательных инициатив.

В Совет Федерации регулярно поступают предложения о необходимости целенаправленного анализа практики применения отдельных политически значимых законодательных актов или направлений правового регулирования, связанных с ними, таких, например, как реформа бюджетных учреждений, которая вызвала большие споры в нашем обществе, создание малых инновационных предприятий и многое другое. Целевой мониторинг по этим направлениям будет весьма востребован как на федеральном уровне, так и в регионах.

Реализация указанных задач возможна только при активном участии субъектов Российской Федерации, прежде всего в рамках деятельности Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей).

Убежден, что наша совместная работа по мониторингу законодательства и правоприменительной практики будет способствовать выработке новых современных, соответствующих духу модернизационных изменений, практических решений, которые помогут нам создать целостное правовое пространство государства, служащее интересам своих граждан и обеспечивающее им достойное качество жизни.

Председатель Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации,
Руководитель Центра мониторинга законодательства
и правоприменительной практики
(Центра мониторинга права) при Совете Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

С.М. МИРОНОВ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2009 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации»

Заслушав выступление председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству по докладу Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2009 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» (далее — доклад 2009 года), а также выступления принявших участие в обсуждении положений доклада 2009 года Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А.А. Иванова, Министра юстиции Российской Федерации А.В. Коновалова, директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Т.Я. Хабриевой, председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В.Н. Плигина, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукина, члена Президиума Верховного Суда Российской Федерации В.А. Давыдова, заместителя председателя Липецкого областного Совета депутатов А.Н. Никонова, обобщив предложения комитетов и комиссий палаты, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации отмечает следующее.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и органы конституционного партнерства в течение восьми лет проводят систематическую комплексную работу по созданию и развитию в Российской Федерации мониторинга законодательства и правоприменительной практики. При этом правовая система Российской Федерации рассматривается во взаимосвязи правотворчества, правоприменения, правосудия и мониторинга права.

В результате такой совместной деятельности были созданы теоретические и методологические основы мониторинга законодательства и правоприменительной практики, состоялось его институциональное признание на федеральном и региональном уровнях.

Сегодня мониторинг законодательства и правоприменительной практики является организационно оформленным инновационным институтом государственного управления. На основании его результатов могут своевременно вырабатываться, качественно приниматься и эффективно реализовываться государственные решения.

Постоянная системная работа по подготовке ежегодного доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации», его обсуждение и презентации в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, научных, обществен-

ных и иных организациях демонстрируют государственную значимость такой формы коллективной деятельности.

Сохраняя преемственность с предыдущими докладами, основной акцент в докладе 2009 года сделан на взаимосвязи качества законодательства и эффективности государственного управления с качеством жизни людей.

Доклад 2009 года отражает тенденции развития российского законодательства, а также особенности правового обеспечения базовых приоритетов стратегического развития Российской Федерации, сформулированных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства) 2008 и 2009 годов.

Доклад 2009 года развивает выводы и рекомендации доклада 2008 года, касающиеся концептуальных подходов к законодательному обеспечению основных направлений внутренней и внешней политики государства, созданию эффективного механизма формирования правовой системы.

Такой подход позволил в докладе 2009 года:

выявить тенденции развития законодательства;

проанализировать результаты законодательной и правоприменительной деятельности в Российской Федерации в 2009 году;

провести анализ влияния федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации на качество жизни населения, оценить эффективность правовых механизмов регулирования;

обосновать необходимость совершенствования законодательства в целях реализации стратегических приоритетов государственной политики в области формирования нового качества жизни населения;

сформулировать методологические подходы к процессу законодательного обеспечения повышения качества жизни населения;

заострить внимание на особенностях конституционного партнерства в условиях финансово-экономического кризиса;

рассмотреть практические итоги восьмилетней деятельности Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и органов конституционного партнерства по мониторингу законодательства и правоприменительной практики;

провести мониторинг разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сферах противодействия коррупции, охраны здоровья граждан, земельных отношений, занятости населения и борьбы с безработицей, трудовой миграции (в связи с осложнением ситуации на рынке труда);

проанализировать результаты мониторинга правоприменительной практики органов судебной власти и прокуратуры по защите, обеспечению и реализации прав и свобод человека и гражданина;

рассмотреть тенденции и перспективы деятельности института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по мониторингу состояния прав и свобод человека и гражданина, выявить существующие пробелы действующего законодательства;

поставить вопрос о создании комплексной программы мониторинга законодательства и формировании Свода законов Российской Федерации как основы стратегии правового развития страны;

подтвердить необходимость нормативного правового обеспечения института мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

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

1. Одобрить основные положения доклада 2009 года.
2. Считать, что в докладе 2009 года отражены тенденции развития законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации, а также результаты законодательной и правоприменительной деятельности в 2009 году, определены задачи и практические шаги по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики с учетом их воздействия на качество жизни населения.
3. Признать объединение усилий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научных организаций и институтов гражданского общества в целях совершенствования законодательства одним из приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации.
4. Представить доклад 2009 года Президенту Российской Федерации.
5. Направить доклад 2009 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, Общественную палату Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации, в Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей, Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств, Секретариат Бюро Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества, Секретариат Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, Российскую академию наук, библиотеки Российской академии наук и вузов страны, научно-исследовательские и экспертные институты и политическим партиям.
6. Принять предложение Министра юстиции Российской Федерации А.В. Коновалова о проведении восьмой ежегодной Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики» в июне 2010 года в городе Санкт-Петербурге совместно с Конституционным Судом Российской Федерации и Министерством юстиции Российской Федерации.
7. Представить доклад 2009 года на обсуждение восьмой ежегодной Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики».
8. 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 заседаний указанного Совета обсуждение основных положений доклада 2009 года.

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

10. Одобрить деятельность членов Совета Федерации и Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центра мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по проведению презентаций и обсуждений доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2008 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, научных организациях и вузах.

11. Провести презентацию и обсуждение доклада 2009 года:

совместно с Советом по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Советом законодателей) — в органах государственной власти субъектов Российской Федерации;

совместно с руководителями федеральных органов государственной власти, научных и общественных организаций, вузов — в федеральных органах государственной власти, научных и общественных организациях, вузах.

12. Комитетам, комиссиям Совета Федерации и членам Совета Федерации использовать выводы и рекомендации доклада 2009 года при осуществлении своей деятельности по реализации конституционных полномочий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

13. Рекомендовать членам Совета Федерации в рамках осуществления межпарламентского сотрудничества использовать доклад 2009 года для освещения деятельности Федерального Собрания Российской Федерации по законодательному обеспечению реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина.

14. Аппарату Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации совместно с Центром мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центром мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

осуществить подготовку и издание для широкой общественности адаптированного текста доклада 2009 года;

обеспечить информационное сопровождение доклада 2009 года в средствах массовой информации, его размещение на официальном сайте Совета Федерации в сети Интернет.

15. Комитетам и комиссиям Совета Федерации совместно с Центром мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центром мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации усилить сотрудничество с научными и экспертными организациями, институтами гражданского общества по анализу регулирующего воздействия законодательства на качество жизни населения.

16. Центру мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центру мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

обеспечить дальнейшее развитие теоретического, методологического и организационного инструментария мониторинга законодательства и правоприменительной практики;

оказывать методологическую и аналитическую помощь органам государственной власти субъектов Российской Федерации в подготовке докладов о состоянии законодательства в субъектах Российской Федерации;

продолжить формирование единой информационной базы по мониторингу законодательства и правоприменительной практики;

совместно с научными и экспертными организациями разработать методические рекомендации по подготовке ежегодного доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» и докладов о состоянии законодательства в субъектах Российской Федерации;

внести предложения по созданию комплексной программы мониторинга состояния законодательства и формированию Свода законов Российской Федерации.

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

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

Председатель
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации

С.М. МИРОНОВ

Москва
26 мая 2010 года
№ 199-СФ

ДОКЛАД
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
Федерального Собрания
Российской Федерации
2009 года

О состоянии законодательства в Российской Федерации

Мониторинг правового обеспечения
основных направлений
внутренней и внешней политики

ОГЛАВЛЕНИЕ

РАЗДЕЛ I
ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ ФЕДЕРАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО: КОНСТИТУЦИОННАЯ СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ РОССИИ

Глава 1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию — концептуальная основа модернизации страны 17

Глава 2. Качество жизни как основной показатель качества государственно-правового управления 23

Глава 3. Гуманизация законодательства в контексте конституционных прав, свобод, обязанностей и ответственности 39

РАЗДЕЛ II
ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: КАЧЕСТВО ЗАКОНОВ И ИХ РЕГУЛИРУЮЩЕЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА КАЧЕСТВО ЖИЗНИ ЛЮДЕЙ

Глава 1. Стратегия развития государства, институтов гражданского общества и обеспечение прав граждан 45

§ 1. Совершенствование политической системы в 2009 году: особенности и направления развития 45

§ 2. Состояние и перспективы развития избирательного законодательства 53

§ 3. Особенности законодательства о формировании Совета Федерации и статусе его членов 57

§ 4. Влияние институтов гражданского общества на качество законов . . 61

§ 5. Качество правового регулирования разграничения полномочий между уровнями публичной власти 74

§ 6. Проблемы исполнения судебных решений в системе исполнительного производства 87

§ 7. Качество законодательного обеспечения вопросов государственной службы 96

Глава 2. Стратегия социального развития России и обеспечение прав человека 102

§ 1. Проблемы качества законодательного регулирования образования . 102

§ 2. Совершенствование законодательства в сфере науки и научно-технической деятельности 109

§ 3. Мониторинг качества правового пространства в сфере культуры (1992—2009 годы) 117

§ 4. Развитие законодательства о физической культуре и спорте 131

Глава 3. Стратегия экономического развития Российской Федерации и обеспечение прав человека в экономической сфере 136

§ 1. Формирование федерального бюджета на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов в условиях финансово-экономического кризиса 137

§ 2. Особенности системы контроля за формированием и исполнением доходов федерального бюджета 139

§ 3. Формирование системы внешнего финансового контроля 143

§ 4. Совершенствование правового регулирования финансового рынка . 145

§ 5. Состояние качества законодательного регулирования экономической политики 151

§ 6. Правовое регулирование ограничений в привлечении внешних заимствований 163

§ 7. Состояние законодательства в сфере природопользования и природоохранной деятельности 165

§ 8. Совершенствование качества законодательного обеспечения развития малого и среднего предпринимательства 174

§ 9. Качество правового регулирования энергосбережения 180

Глава 4. Стратегия национальной безопасности, защита прав человека и гражданина 188

§ 1. Проблемы законодательства о национальной безопасности. 188

§ 2. Формирование нового качества военной безопасности Российской Федерации 191

§ 3. Проблемы качества законодательства в сфере регулирования ценообразования в оборонной промышленности 193

§ 4. Законодательное обеспечение общественной безопасности 196

§ 5. Состояние законодательства в сфере обеспечения борьбы с терроризмом и экстремизмом 201

Глава 5. Стратегия внешней политики, укрепление гарантий прав человека и гражданина Российской Федерации 204

§ 1. Мониторинг практики сближения правовых систем государств — участников СНГ 204

§ 2. Особенности нормативно-правового регулирования взаимодействия государств — участников СНГ в условиях финансового кризиса . . 206

§ 3. Качество правового регулирования приграничного сотрудничества на федеральном и региональном уровнях. 208

§ 4. Тенденции законодательного регулирования миграционных процессов 211

§ 5. Законодательство Российской Федерации по вопросу оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: качество и тенденции правоприменения. 218

РАЗДЕЛ III
ГАРМОНИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОСНОВА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КАЧЕСТВА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И КАЧЕСТВА ЖИЗНИ

Введение. Основные принципы и тенденции разграничения предметов ведения и полномочий 221

Глава 1. Качество законодательства в сфере реформирования системы местного самоуправления 225

Глава 2. Приоритеты совершенствования качества законодательства об охране здоровья граждан 243

Глава 3. Основные направления совершенствования качества законодательства в сфере образования 262

Глава 4. Пути совершенствования трудового законодательства в условиях социально-экономического кризиса 284

Глава 5. Повышение правового качества социального обеспечения наименее защищенных слоев населения 303

Глава 6. Законодательство в сфере земельных отношений: проблемы и пути совершенствования 322

Глава 7. Качество регионального законодательства: проблемы и перспективы взаимодействия с федеральным законодательным процессом 329

РАЗДЕЛ IV
ПРИОРИТЕТЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОМПЛЕКСНЫХ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ

Часть I
ИНТЕГРАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Глава 1. Законодательное обеспечение административной реформы: проблемы темпов и готовности к переменам 337

Глава 2. Совершенствование законодательного регулирования отношений в сфере интеллектуальной собственности 344

Глава 3. Законодательные основы совершенствования системы информационно-технологического обеспечения государственного управления 357

Глава 4. Организационно-правовое обеспечение противодействия коррупции Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 366

Часть II
КОМПЛЕКСНЫЕ ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Глава 1. Законодательное обеспечение развития арктических и северных территорий Российской Федерации 377

Глава 2. Особенности нормативно-правового регулирования национальной морской политики 387

РАЗДЕЛ V
МОНИТОРИНГ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Часть 1. Реализация решений Конституционного Суда Российской Федерации как индикатор и инструмент повышения качества государственного управления 401

Часть 2. Гуманизация правосудия: мониторинг результатов деятельности Верховного Суда Российской Федерации 421

Часть 3. Особенности деятельности Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в обеспечении экономических прав и свобод граждан 430

Часть 4. Роль органов прокуратуры Российской Федерации в совершенствовании правовой системы: проблемы и перспективы 439

Часть 5. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации как комплексный мониторинг состояния качества законодательства и государственного управления 452

Часть 6. Методология и методика подготовки обзора нормотворчества субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере правоотношений 471

РАЗДЕЛ VI
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА — СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПРИОРИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ФОРМИРОВАНИЮ НОВОГО КАЧЕСТВА ЖИЗНИ

Глава 1. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики как инновационный институт правовой системы Российской Федерации 479

Глава 2. Комплексная программа мониторинга действующего законодательства и «Свод законов Российской Федерации» как основа стратегии правового развития страны (постановка вопроса) 488

РАЗДЕЛ I

ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ ФЕДЕРАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО: КОНСТИТУЦИОННАЯ СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ РОССИИ

Глава 1

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию — концептуальная основа модернизации страны

Основными ежегодными программными документами главы государства являются: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Бюджетное послание Президента Российской Федерации и ряд других документов, которые утверждаются Президентом (например, Стратегия национальной безопасности и др.). Конституция Российской Федерации наделяет Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации статусом документа особого стратегического масштаба, определяющим важнейшие стратегические общенациональные задачи.

Ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию определяют и конкретизируют долговременные цели государственной политики на ближайший год и на перспективу в основных сферах жизнедеятельности общества и государства. Эти цели, основанные на базовых ценностях, заложенных в Конституции Российской Федерации, касаются ключевых направлений внутренней и внешней политики Российского государства. Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, несмотря на свой ежегодный формат, являются основополагающими документами, определяющими вектор развития России на долгосрочную перспективу.

Важную роль в решении основных задач, поставленных в посланиях Президента Российской Федерации, играют законодатели, представляющие как Федеральное Собрание Российской Федерации, так и органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации. Именно законодатели создают и совершенствуют тот правовой фундамент, на базе которого развивается политика и осуществляются отношения между государственными органами и структурами гражданского общества, между человеком и властью.

Подтверждением нового качественного этапа гуманитарно-правовой стратегии государственной политики явилось Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2009 года, которое определило дальнейшую стратегию развития России и направления деятельности государственных органов.

В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2009 года Президент Российской Федерации Д.А. Медведев решительно объявил о том, что стране жизненно необходима последовательная и комплексная модерниза-

ция и что «это будет первый в нашей истории опыт модернизации, основанный на ценностях и институтах демократии».

Президент выразил уверенность в том, что Россия станет «обществом умных, свободных и ответственных людей», что она будет проводить «умную внешнюю и внутреннюю политику» и что мы «построим настоящую Россию — современную, устремленную в будущее молодую нацию, которая займет достойные позиции в мировом разделении труда». Д.А. Медведев справедливо отметил: «Конечным итогом наших совместных действий станет качественное изменение не только уровня жизни граждан нашей страны. Измениться должны мы сами. Необходимо преодолеть широко распространенные представления о том, что все существующие проблемы должно решить государство или кто то еще, но только не каждый из нас на своем месте. Личный успех, поощрение инициативы, повышение качества общественной дискуссии, нетерпимость к коррупции должны стать частью нашей общенациональной культуры, именно частью общенациональной культуры».

Для достижения этих целей, как отметил Президент, начинать надо с самого начала — с воспитания новой личности уже в школе. Главная задача современной школы — это раскрытие способностей каждого ученика, воспитание личности, готовой к жизни в высокотехнологичном, конкурентном мире. Школьное обучение должно способствовать личностному росту так, чтобы выпускники могли самостоятельно ставить серьезные цели и достигать их, уметь реагировать на разные жизненные ситуации.

Уже в 2010 году, который не случайно объявлен Годом учителя, будут разработаны и введены новые требования к качеству образования, и соответственно, расширен список документов, характеризующих успехи каждого школьника, введен мониторинг и комплексная оценка академических достижений ученика, его компетенции и способностей.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2009 года Президент России Д.А. Медведев предложил целую систему мер по формированию новой школы. В этом он видит прямую связь с решением стратегической задачи модернизации экономики, которую он обозначил следующим образом:

«Школа наряду с семьей является базовым социальным институтом, формирующим личность, приобщающим новые поколения к ценностям отечественной и мировой культуры, делающим человека цивилизованным. А инновационная экономика может сформироваться только в определенном социальном контексте как часть инновационной культуры, основанной на гуманистических идеалах, на творческой свободе, на стремлении к улучшению качества жизни. Именно закрепленные в национальной культуре нравственные установки, модели поведения предопределяют успешное развитие личности и нации в целом».

У России в XXI веке есть достойное будущее только при условии приобретения ее гражданами инновационной культуры.

Как подчеркнул Президент России в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации, рост гражданского самосознания, развитие институтов гражданского общества возможно только в развитой политической системе. Модернизация — это квинтэссенция Послания 2009 года. Но «современность», конечно, не является каким-то застывшим понятием, конечной остановкой прогресса, по прибытии на которую можно расслабиться и отдохнуть. Как раз наоборот. По-настоящему современным может считаться только общество, настроенное на непрерывное обновление, на постоянные эволюционные преобразования социальных практик, демократических институтов, представлений о будущем, оценок настоящего, на постепенные, но необратимые перемены в технологиче-

ской, экономической, культурной областях, на неуклонное повышение качества жизни.

Но перемены к лучшему происходят лишь там, где есть возможность для открытого обсуждения возникающих проблем, для честного соревнования идей, определяющих методы их решения, где граждане ценят общественную стабильность и уважают закон. И в то же время могут брать на себя ответственность за положение дел в своем поселке или городе, понимают, что только активная позиция приводит в движение тяжелую машину государственной бюрократии.

Все послания Президента Российской Федерации обладают определенной преемственностью, так как они прежде всего обращены к представителям Федерального Собрания, а также органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации в целях привлечения их внимания к основным стратегическим проблемам, на решение которых должна быть направлена законотворческая деятельность.

Так, например, важным качеством, характеризующим Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 2008 года, стало обращение Президента Российской Федерации к анализу ценностей и идеалов современного российского общества. В качестве главных ценностей были названы: справедливость, свобода, жизнь человека, его благосостояние и достоинство, межнациональный мир, единство разнообразных культур, защита малых народов, семейные традиции, любовь и верность, забота о младших и старших, патриотизм.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2008 года были сформулированы меры по внесению изменений в систему органов государственной власти и местного самоуправления; направленные на укрепление государственности и основных институтов общества. В указанном Послании был рассмотрен широкий круг вопросов социальной проблематики: увеличение пенсий, поддержка и развитие отечественного образования и здравоохранения и др. В целом ключевыми темами, затронутыми в Послании 2008 года, стали следующие стратегические направления государственной политики: совершенствование конституционных полномочий федеральных органов государственной власти, обеспечение избирательных прав граждан и совершенствование деятельности политических партий и функционирования органов местного самоуправления; развитие судебной системы; развитие российского федерализма; формирование и подготовка резерва управленческих кадров; совершенствование системы образования, здравоохранения и пенсионного обеспечения; оптимизация миграционных процессов внутри страны и механизмов внешней миграции; укрепление международных отношений.

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2009 года было посвящено модернизации всего общества, социальной сферы и экономики на долгосрочный период. Основной задачей, требующей решения, Президент Д.А. Медведев назвал преодоление отсталости с помощью модернизации экономики и инновационного развития России. Модернизация России должна быть последовательной и системной.

В Послании 2009 года Президент ясно определил, что является критерием эффективности государства. Он установил прямую связь между интересами граждан и качеством системы управления. Следование законным интересам всех граждан России и учет их мнений, независимо от их национальности, религиозных, политических и иных убеждений — это обязанность демократического государства. Способность эту обязанность выполнять является главным критерием эффективности такого государства. Президент высказал 10 тезисов развития политической системы России.

Политическое многообразие российского общества определяет структуру его многопартийной системы, которая в целом сложилась, став стабильно функционирующим, общенациональным политическим институтом, важнейшим инструментом, обеспечивающим фундаментальные права и свободы народа, в том числе и его исключительное право на власть.

В то же время многие аспекты политической жизни подвергаются общественной критике. Отмечаются проблемы в организации выборов, низкий уровень политической культуры, дефицит глубоко проработанных альтернативных предложений по конкретным вопросам социально-экономического развития. В связи с этим Президент предложил продолжить совместную работу по улучшению качества народного представительства и созданию дополнительных условий для свободной, справедливой и цивилизованной конкуренции между партиями.

Деятельность государственных органов власти, партийная жизнь должна стать более открытой и доступной для населения. Должен быть обеспечен более открытый доступ к информации о деятельности Федерального Собрания Российской Федерации, и в целом — государственных органов законодательной и исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях. Было предложено внести некоторые изменения в избирательное законодательство.

Важнейшей темой Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2009 года стала переориентация экономики России на потребности человека. Президент Д.А. Медведев справедливо заметил, что «двадцать лет бурных преобразований так и не избавили нашу страну от унизительной сырьевой зависимости. Наша теперешняя экономика переняла у советской тяжелый порок — она в значительной степени игнорирует потребности человека». Отечественная экономика должна переориентироваться на реальные потребности людей, которые в настоящее время связаны с обеспечением безопасности, улучшением здоровья, более эффективным использованием энергии, с расширением доступа к информации. Этим объясняется выбор приоритетов модернизации: внедрение новейших медицинских, энергетических, информационных технологий, развитие космических и телекоммуникационных систем, радикальное повышение эффективности.

Модернизация России XXI века возможна только на основе верховенства права и верховенства культуры. Задумываясь о жизненной необходимости системной модернизации России как единственно возможном способе обретения ею достойного будущего, нужно понимать, что это прежде всего проблема осознания содержания и смысла качественных изменений.

Очевидно, что основой и залогом эффективного проектирования будущего и программирования успешных модернизационных стратегий является глубинное и объективное понимание современной ситуации. Однако нужно признать, что предлагаемые сегодня объяснительные и организационные схемы продолжают опираться на давно сложившиеся и, следовательно, традиционные способы анализа, прогноза и программирования. Большинство разработанных программ и стратегий не обеспечены должным уровнем синтеза, интеграции и не обладают вдохновляющим эффектом созидательной прагматики. Это приводит к девальвации ценности стратегии, ее практической значимости и тем самым к отставанию реальной политики от развития современной инфраструктуры в других видах деятельности, включая некоторые сферы производства и различные направления бизнеса.

Вместе с тем по сути своей стратегия модернизации России означает прежде всего комплексный инновационный подход к проектированию политических, социальных и гуманитарных процессов в глобальном масштабе.

Другими словами, обсуждая перспективы модернизации, необходимо прежде всего уяснить причины тех противоречий, конфликтов и трудностей, которые предстоит разрешить, и уяснить четкие перспективы, способные вдохновить нынешнее поколение россиян на стабильное эволюционное развитие, соответствующее требованиям XXI века.

Отметим, что модернизация, понимаемая в широком смысле как качественное улучшение, обновление и развитие, предполагает учет всевозможных компенсаторных механизмов для преодоления неизбежного сопротивления модернизационным усилиям.

В первую очередь глава государства отстаивает стратегию модернизации как мировоззренческий проект, основанный на преобразовании российской действительности ради лучшего качества жизни, избавления человека от бедности, болезней, страха, несправедливости, на осознании того, что инновационная экономика и модернизационное государственное управление могут базироваться только на адекватной им культуре и гуманистических ценностях.

Модернизационный проект, побуждающий человека действовать, нуждается в новых формах доверия граждан к субъектам системной модернизации. Наша общая задача, считает Президент, — научиться каждым своим словом, каждым своим действием, каждым поступком заражать людей желанием и способностью активно определять свою судьбу, чтобы они осознавали себя не средством в чьих-то руках, а прежде всего реальными собственниками своей жизни и творцами своего настоящего и будущего.

Современная Россия — это многомерное, многоликое жизненное пространство, огромное не только по масштабам, но и по глубине разноплановости проблем и задач, которые необходимо решать в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

У разных профессиональных, возрастных, социальных и общественных групп сегодня существуют различные интересы и разное восприятие сути и смысла стратегии модернизации. Жить лучше хотят все, но жить по-новому способны, к сожалению, немногие.

Сегодня у нас есть фундаментальная основа для созидания новой России — это российская Конституция, ее содержание, жизненный смысл и та система конституционно-правовых ценностей, которая нуждается в глубоком осмыслении и каждодневной практической реализации.

В рамках этой общей президентской концепции могут быть определены важнейшие базовые направления модернизации:

1. Новая Россия — это новое мышление, основанное на понимании значимости человеческой личности, осознании наших возможностей и вере в способность изменяться и изменять.

2. Новая Россия — это новое отношение к себе, к окружающим людям, к жизни в целом.

3. Новая Россия — это «Новая школа», «Новый вуз». Новое образование — это прежде всего творческая модернизация образа человека, личности на основе высших гуманитарно-правовых ценностей и смыслов, заложенных в Конституции.

4. Новая Россия — это новая организация жизненного пространства и инновационное развитие поселений (муниципальных образований), включающие программы «Новый Дом», «Инновационное благоустройство поселений».

5. Новая Россия — это Россия, адекватно реализующая принцип верховенства права, который базируется на общей правовой культуре.

6. Новая Россия — это новая экономика, умная экономика, основанная прежде всего на обороте интеллектуальной собственности и социального человеческого капитала.

7. Новая Россия — это новое качество власти, создающей и развивающей новое качество жизни, отвечающее реалиям нового века.

8. Новая Россия — это Россия достойной жизни, когда личное достоинство, достоинство «малой родины», достоинство страны в целом приобретают свое содержательное смысловое и предметное звучание и значение.

9. Новая Россия — это гуманитарно-правовая стратегия российского конституционализма как основы модернизационных процессов как созидательной человеческой деятельности.

В целом Послание Президента России 2009 года можно назвать посланием качества. Это понятие неоднократно использовалось Д.А. Медведевым применительно к различным сферам: качество жизни, качество управления (как эффективность государства), качество политической культуры, качество общественной дискуссии. И это очень важно для понимания эффективности и качества законодательства. Как справедливо отмечено в Послании, «инновационная экономика может сформироваться только в определенном социальном контексте как часть инновационной культуры, основанной на гуманистических идеалах, на творческой свободе, на стремлении к улучшению качества жизни».

В Послании 2009 года Президент подверг критике концепцию неоправданного государственного присутствия в экономике. Он назвал форму государственных корпораций в современных условиях в целом бесперспективной. Корпорации, которые имеют определенные законом временные рамки работы, должны по завершении их деятельности быть ликвидированы, а те, которые работают в коммерческой, в конкурентной среде, должны быть со временем преобразованы в акционерные общества, контролируемые государством. В дальнейшем они или сохранятся в государственном секторе, там, где это необходимо, или будут реализованы частным инвесторам.

Президент назвал коррупцию одним из главных барьеров на пути развития России и подчеркнул, «что борьба с ней должна вестись по всем направлениям: от совершенствования законодательства, работы правоохранительной и судебной систем до воспитания в гражданах нетерпимости к любым, в том числе бытовым, проявлениям этого социального зла». Как считает Президент, «чтобы успешно бороться с коррупцией, все сферы государственного управления должны стать открытыми для общества, включая деятельность органов государственной власти, судов и органов судейского сообщества».

При совершенствовании деятельности органов государственной власти особое значение приобретает развитие конституционного партнерства и участие в нем граждан. Конституционное партнерство всех органов государственной власти позволяет добиться конструктивной деятельности по выработке и принятию решений и достичь согласованной политики в законодательной и правоприменительной практике. Особенности конституционного партнерства в 2009 году определялись тем, что это был второй год работы пятого созыва Государственной Думы. В 2009 году члены Совета Федерации большое внимание уделяли взаимодействию с Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и Государственной Думой. Члены Совета Федерации неоднократно встречались с Президентом России Д.А. Медведевым, который дважды принимал участие в заседании Совета законодателей.

Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации 2009 года был подготовлен в процессе конституционного партнерства Совета Федерации Феде-

рального Собрания Российской Федерации с федеральными органами власти, а также с органами власти субъектов Российской Федерации на основе мониторинга тенденций развития законодательства за шесть прошедших лет.

Учитывая, что приоритетным направлением государственной политики в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2009 года названа модернизация страны, конституционное партнерство в 2010 должно быть направлено на разработку и принятие соответствующих законодательных актов (в том числе консолидированных), которые позволили бы обеспечить модернизацию основных сфер жизнедеятельности российского общества при укреплении гарантий прав и свобод человека. Ведь существует неразрывная связь между качеством жизни человека и инновационными возможностями общества. От индивидуальных достижений личности зависят достижения страны, ее конкурентоспособность на мировом рынке, стратегическое, качественное и стабильное развитие России.

Глава 2
Качество жизни как основной показатель качества государственно-правового управления

В докладе Совета Федерации 2008 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» в качестве приоритетной задачи мониторинга права была определена разработка гуманитарно-правовой концепции оценки регулирующего воздействия и на ее основе — стандартов, правил и методических рекомендаций, проектов нормативных правовых актов по проведению такой оценки. Предложенная концепция выделяла три основных объекта и уровня такого регулирования: качество жизни, качество закона и качество власти.

В рамках данной главы приводятся результаты анализа мониторинга положений основных государственных стратегий, их отражения в программах деятельности Правительства России и законодательных актах, принимаемых в соответствии с ними по главному критерию — качеству жизни.

Конституционный принцип приоритетности прав человека и гражданина как источника права и как главного оценочного показателя любой деятельности по правовому регулированию определяет рациональность и эффективность системы взаимоотношений человека, общества и власти в современных условиях.

При этом эффективность государственного управления для обеспечения нового качества жизни людей в значительной степени определяется **тремя факторами**[1]:

1) качеством **системы оценки** состояния и динамики развития социально-экономической системы, внутренних взаимосвязей между ее элементами и форм взаимодействия между ними — состоянием представлений об условиях и ограничениях, процессе и результатах государственного управления социально-экономическими процессами;

2) качеством **инструментов государственного управления** — состоянием законодательного обеспечения процессов управления общественными ресурсами, ориентированного на социальный результат. При этом **качество закона** отражает обусловленность правовой формы и социально-экономического содержания основного инструмента государственного управления общественными ресурсами

[1] Доклад Совета Федерации 2008 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации», М., Совет Федерации, 2009. С. 24—26, 387—388, 415—419.

принципами концепции качества жизни. Закон как инструмент государственного управления и способ публичного управления общественными ресурсами используется для реализации социальной функции государства и в этой роли должен обеспечивать:

установление социально ориентированных целей, приоритетов и принципов управления общественными ресурсами и (или) формирования институциональной среды, а также соответствующих им критериев оценки результатов и социально-экономических последствий действия (исполнения) закона;

согласование возможностей (задач, интересов, потребностей, ресурсов) всех участников отношений в регулируемой сфере отношений;

формирование дееспособного механизма реализации закона (прав, обязанностей, ответственности) органами власти и неопределенным кругом лиц;

создание прямой и обратной связи между участниками отношений.

3) качеством **субъектов государственного управления** — состоянием органов власти как распорядителей общественными ресурсами (полномочиями, материально-вещественными и нематериальными активами, финансами) в целях повышения и (или) создания условий для повышения качества жизни человека.

Совокупность указанных факторов формирует **механизм государственного управления качеством жизни человека,** эффективность которого в значительной степени определяется степенью развития законодательного обеспечения как способа публичной защиты и сохранения социальных приоритетов в условиях распоряжения ограниченным количеством общественных ресурсов.

Основными стратегическими конституционно-правовыми и политическими документами, определяющими выбор и приоритеты инновационного развития России и перевод российской экономики с инерционного энерго-сырьевого на инновационный путь развития являются:

Стратегия социально-экономического развития России до 2020 года (далее — Стратегия, представлена на заседании Госсовета 8 февраля 2008 года);

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утв. Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537)[1];

послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (2008 год, 2009 год);

бюджетные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, в которых согласно норме статьи 170 Бюджетного кодекса Российской Федерации определяется бюджетная политика Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период (от 25 мая 2009 года «О бюджетной политике в 2010—2012 годах», от 23 июня 2008 года «О бюджетной политике в 2009—2011 годах», от 9 марта 2007 года «О бюджетной политике в 2008—2010 годах»);

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р (далее — Концепция).

В своих посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации Президент России в 2007—2009 годах определял следующие задачи власти в отношении повышения качества жизни:

в 2008 году

в прямой постановке институт качества жизни формально не упоминался, но его содержание частично раскрывалось при постановке задач и приоритетов для власти:

[1] СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

«свободное развитие людей и их социальная защита — всегда будут приоритетом государственной политики»;

«наши ценности формируют и наше представление о будущем. Мы стремимся к справедливому обществу свободных людей. Мы знаем — Россия будет процветающей, демократической страной. Сильной и в то же время комфортной для жизни. Лучшей в мире для самых талантливых, требовательных, самостоятельных и критически настроенных граждан»;

государство будет выполнять все свои обязательства перед людьми. Денежные сбережения граждан, уровень пенсионного обеспечения, все социальные гарантии должны быть предметом самого пристального внимания, повседневной работы и безусловной ответственности Правительства России, исполнительной власти всех уровней;

основу нашей политики должна составить идеология, в центре которой человек как личность и как гражданин, которому от рождения гарантированы равные возможности, а жизненный успех которого зависит от его личной инициативы и самостоятельности, от его способности к новаторству и творческому труду. «Какие бы идеальные законы и стратегии ни принимались на основе Конституции — реализация заложенного в них смысла зависит от конкретных людей. Их интеллектуальная энергия, творческая сила — это главное богатство нации и основной ресурс прогрессивного развития»;

в 2009 году

за два месяца до своего Послания Федеральному Собранию Российской Федерации в статье «Россия, вперед!» Президент России Д.А. Медведев обнародовал принципы новой политической стратегии, где, обратившись к народу России, вынес на всеобщее обсуждение тему и проблему качества жизни: «что необходимо сейчас предпринять для изменения качества жизни в России, для обеспечения лидерских позиций нашей страны в мире»;

по-настоящему современным может считаться только общество, настроенное на непрерывное обновление, на постоянные эволюционные преобразования социальных практик, демократических институтов, представлений о будущем, оценок настоящего, на постепенные, но необратимые перемены в технологической, экономической, культурной областях, на неуклонное повышение качества жизни;

отечественная экономика должна наконец переориентироваться именно на реальные потребности людей, а они сегодня главным образом связаны с обеспечением безопасности, с улучшением здоровья, с доступом к энергии и с доступом к информации. Отсюда и наш выбор приоритетов модернизации экономики и технологического развития. Они являются ключевыми для выхода России на новый технологический уровень, для обеспечения лидерских позиций в мире. Это внедрение новейших медицинских, энергетических и информационных технологий, развитие космических и телекоммуникационных систем, радикальное повышение энергоэффективности;

инновационная экономика может сформироваться только в определенном социальном контексте как часть инновационной культуры, основанной на гуманистических идеалах, на творческой свободе, на стремлении к улучшению качества жизни. Именно закрепленные в национальной культуре нравственные установки, модели поведения предопределяют успешное развитие личности и нации в целом;

у нас есть все возможности, чтобы сделать сельское хозяйство одним из лидеров экономического роста на годы вперед и в результате этого улучшить и качество жизни на селе.

При этом Президент России поставил задачи по развитию правового регулирования в этой сфере:

выйти на такие изменения в законодательстве и в государственном управлении, которые помогут переходу всей нашей экономики на инновационный характер развития;

Правительству Российской Федерации в двухмесячный срок подготовить предложения по введению нового порядка согласования разрешительной документации для начала инвестиционных проектов при кратном сокращении сроков начала их реализации (3—4 месяца вместо полутора-двух лет), с возложением полномочий и ответственности за координацию этой работы на руководителей регионов;

в I квартале 2010 года представить законопроекты, предусматривающие создание благоприятных условий для инновационной деятельности, в том числе установление пятилетнего переходного периода в отношении увеличения обязательных взносов на социальное страхование.

В бюджетных посланиях Президент России при формировании и реализации бюджетной стратегии определял следующие задачи Правительству Российской Федерации:

в 2008 году

в целях обеспечения в полной мере реализации принципа достоверности экономического прогнозирования как одной из основополагающих предпосылок для улучшения качества бюджетного планирования необходимо существенно повысить надежность и расширить горизонт прогноза социально-экономического развития (в ближайшее время сформировать современную правовую и методическую базу средне- и долгосрочного государственного прогнозирования социально-экономического развития страны);

усилить роль бюджета в стимулировании роста экономики и повышении уровня жизни населения на долгосрочную перспективу;

начиная с 2009 года проекты федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов на очередной 3-летний период должны формироваться с учетом основных параметров бюджетных прогнозов на 15-летний период, а по отдельным направлениям — на более отдаленную перспективу;

к 1 августа 2008 года разработать долгосрочную бюджетную стратегию на период до 2023 года (должна включать в себя основные параметры бюджетной системы, выявить долгосрочные риски и установить целевые ориентиры, для достижения которых необходимо мобилизовать бюджетные ресурсы в интересах повышения конкурентоспособности российской экономики и адресности социальной политики);

сформировать на федеральном уровне систему мониторинга эффективности бюджетных расходов, а также оценки эффективности использования финансовых ресурсов, передаваемых государственным корпорациям;

сформировать устойчивый механизм пенсионного обеспечения на длительную перспективу, создав условия для получения достойной пенсии;

обеспечить эффективное расходование бюджетных средств за счет перехода к финансовому обеспечению государственных услуг на основе государственного задания и принципов нормативно-подушевого финансирования;

к 2010 году завершить переход на современные принципы осуществления государственных инвестиций и реализации долгосрочных программ за счет бюджетных средств (нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации должны быть реализованы полностью);

развивать практику бюджетирования, ориентированного на результаты (в рамках бюджетного планирования следует обеспечить корреляцию докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, долгосрочных программ и ведомственных целевых программ, обоснований бюджетных ассигнований);

приоритетными направлениями бюджетных расходов должны быть сферы:

здравоохранения,

образования (ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009—2013 годы),

научных исследований и опытно-конструкторских разработок,

модернизация транспортной инфраструктуры (ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002—2010 годы)», «Развитие транспортной системы Российской Федерации в 2010—2015 годах»; «Модернизация единой системы организации воздушного движения в Российской Федерации (2009—2015 годы)», «Глобальная навигационная система», «Развитие гражданской морской техники» на 2009—2016 годы);

для полноценного использования преимуществ трехлетнего бюджета минимизировать внесение поправок в утвержденный бюджет;

ежегодно осуществлять мониторинг и составлять рейтинг качества финансового управления в субъектах Российской Федерации.

При подведении итогов 2008 года было предложено извлечь уроки из кризиса:

бюджетное планирование должно базироваться на консервативных прогнозах цен на сырье;

нужна разумная политика сдерживания роста государственных расходов;

при реализации антикризисных мер нельзя решать сиюминутные проблемы в ущерб долговременным приоритетам;

поддержание макроэкономической стабильности является фундаментальным условием устойчивого развития экономики.

в 2009 году

обеспечить исполнение социальных обязательств при большей социальной адресности;

ограничить размеры бюджетного дефицита в целях сохранения макроэкономической стабильности и устойчивости выполнения социальных обязательств в последующие годы;

перейти к режиму жесткой экономии бюджетных средств, в максимальной степени реализовать программно-целевой принцип планирования и исполнения бюджета (основную часть бюджета должны составлять долгосрочные государственные программы, федеральные и ведомственные целевые программы, приоритетные национальные проекты);

определить оптимальные формы господдержки реального сектора экономики и финансовой системы при выполнении требований повышения эффективности;

обеспечить кардинальное повышение качества предоставления гражданам государственных услуг, модернизацию сети оказания услуг гражданам за счет бюджетных средств;

система государственных закупок должна исключать случаи необоснованного завышения цен и заключения контрактов с заведомо некомпетентными исполнителями, а также задержки в реализации соответствующих процедур;

определить экономически оправданный уровень налоговой нагрузки и структуру налогов, соответствующие современной стадии развития российской экономики и стимулирующие развитие предпринимательства, поиск и применение передовых технологий;

обеспечить сбалансированность расходных полномочий и ресурсов для их обеспечения на каждом уровне публичной власти, установить ответственность за неэффективное расходование средств, создать стимулы для расширения собственного доходного потенциала;

завершить формирование надежной и сбалансированной пенсионной системы, основанной на страховых принципах ресурсного обеспечения и позволяющей обеспечить достойный уровень жизни гражданам старшего поколения, завершить переход к новой структуре ресурсного обеспечения пенсионной системы в течение двух лет при увеличении роли добровольного пенсионного страхования (в 2010 году средний размер трудовой пенсии по старости должен превысить 8 тыс. рублей в месяц, должна быть ликвидирована бедность среди пенсионеров, в том числе за счет социальных доплат к пенсиям, размер которых оказывается меньше прожиточного минимума в субъектах Российской Федерации);

реализовать комплекс мер по созданию «безбарьерной» среды для инвалидов, а также иные мероприятия, связанные с ратификацией Конвенции о правах инвалидов;

рассмотреть возможность перехода начиная с 2011 года к программной структуре бюджета с одновременной корректировкой классификации расходов.

По оценке Президента России, совершенствование в рамках нового формата бюджета различных инструментов программно-целевого планирования (федеральных целевых программ, приоритетных национальных проектов, проектов Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации), а также создание комплексной федеральной контрактной системы, обеспечивающей соответствие показателей и итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям бюджета, — все это позволит более четко определить приоритеты, цели и результаты использования бюджетных средств, установить индикаторы, характеризующие их достижение, организовать на постоянной основе мониторинг эффективности бюджетных расходов.

Общим для посланий Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации в этот период является взаимозависимость улучшения качества жизни и использования ресурсов инновационного развития.

При принятии Стратегии Президент Российской Федерации в своем выступлении на заседании Госсовета (2008 г.) призвал «сконцентрировать усилия на решении трех ключевых проблем: создании равных возможностей для людей, формировании мотивации к инновационному поведению и радикальном повышении эффективности экономики, прежде всего на основе роста производительности труда» и определил следующие основные ориентиры социально-экономического развития России до 2020 года:

возвращение России в число мировых технологических лидеров,

четырехкратное (как минимум) повышение производительности труда в основных секторах российской экономики;

увеличение доли среднего класса до 60%—70% населения, при сокращении дифференциации доходов семей с 15-кратного разрыва до более умеренного, но не лишающего стимулов для профессиональной и творческой самореализации;

сокращение смертности в 1,5 раза и увеличение средней продолжительности жизни населения до 75 лет.

Президент России признал тогда, что нам пока не удалось уйти от инерционного энергосырьевого сценария развития. «На фоне благоприятной для нас эко-

номической конъюнктуры мы пока лишь фрагментарно занимаемся модернизацией экономики. И это неизбежно ведет к росту зависимости России от импорта товаров и технологий, к закреплению за нами роли сырьевого придатка мировой экономики, а в дальнейшем может повлечь за собой отставание от ведущих экономик мира, вытеснение нашей страны из числа мировых лидеров. Следуя этому сценарию, мы не добьемся необходимого прогресса в повышении качества жизни российских граждан. Более того, не сможем обеспечить ни безопасности страны, ни ее нормального развития, подвергнем угрозе само ее существование. Единственной реальной альтернативой такому ходу событий является стратегия инновационного развития страны, опирающаяся на одно из наших главных конкурентных преимуществ — на реализацию человеческого потенциала, на наиболее эффективное применение знаний и умений людей для постоянного улучшения технологий, экономических результатов, жизни общества в целом».

При этом, как особо подчеркнул Президент Российской Федерации, «сегодня мы ставим гораздо более амбициозную задачу — достичь качественного изменения жизни, качественного изменения страны, ее экономики и социальной сферы. Темпы инновационного развития должны быть кардинально выше тех, что мы имеем сегодня.... реальные результаты в построении инновационного общества должны стать главным критерием оценки работы всей государственной машины. Нет ни одной серьезной причины, которая не позволила бы нам достичь поставленных целей, ни одной!».

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации, состоявшегося 21 июля 2006 года, была разработана «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». Концепция должна была стать основным программным документом Правительства Российской Федерации по реализации Стратегии перехода российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному типу развития.

Согласно Концепции уровень доходов и качество жизни россиян к 2020 году достигнет показателей, характерных для развитых экономик. Это означает высокие стандарты личной безопасности, доступность услуг образования и здравоохранения требуемого качества, необходимый уровень обеспеченности жильем, доступ к культурным благам и обеспечение экологической безопасности.

Обобщающий показатель уровня жизни — валовой внутренний продукт на душу населения по паритету покупательной способности — увеличится с 13,9 тыс. долларов в 2007 году (42 % от среднего уровня государств — членов Организации экономического сотрудничества и развития) до более чем 30 тыс. долларов в 2020 году (70 %). Охват населения высшим и средним профессиональным образованием составит 60—70 % (2007 год — около 50 %), средний уровень обеспеченности жильем достигнет к 2020 году около 30 кв. метров на человека (или около 100 кв. метров на среднестатистическую семью). Доля населения, проживающего в местах с неблагоприятной экологической обстановкой, снизится с 43 % в 2007 году до 14 % в 2020 году. Уровень смертности от насильственных причин снизится примерно вдвое.

Системное решение поставленных задач, по оценке Правительства Российской Федерации, состоит в переходе российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу развития. Это позволит резко расширить конкурентный потенциал российской экономики за счет наращивания ее сравнительных преимуществ в науке, образовании и высоких технологиях и на этой основе задействовать новые источники экономиче-

ского роста и повышения благосостояния. Формирование инновационной экономики означает превращение интеллекта, творческого потенциала человека в ведущий фактор экономического роста и национальной конкурентоспособности.

В то же время Концепция содержит в себе ряд системных противоречий и несоответствий, вследствие чего заявленные стратегические приоритеты могут быть не реализованы.

Это свидетельствует о рассогласовании решений руководства страны по стратегическому планированию и практики бюджетирования социально-экономического развития. Следствием является разбалансированность целей региональных и отраслевых стратегий с планируемыми бюджетной системой ресурсами. Это проявляется при реализации приоритетных национальных проектов, Стратегии национальной безопасности до 2020 года, концепций и программ Правительства Российской Федерации. Несоответствие уровней стратегирования и бюджетирования стало основной проблемой реализации Комплексного плана по реализации Стратегии национальной безопасности и Основ стратегического планирования в Российской Федерации, проекта закона «О стратегическом планировании социально-экономического развития Российской Федерации» и проекта концепции Федеральной контрактной системы и других стратегических решений.

Во-первых, в трех сценариях развития России, представленных в Концепции (инерционный, энергосырьевой и инновационный), в отличие от Стратегии заложена существенная инерционная составляющая, связанная с недооценкой возможностей создания и использования инновационных технологий, и применением одинаковых методов оценки и моделирования изменения зависимостей между переменными (макроэкономические показатели по капиталоемкости) при переходе от одного сценария к другому.

При этом, по замыслу Правительства Российской Федерации, одним из ведущих секторов национальной экономики, сопоставимым к 2020 году по своему вкладу в валовой внутренний продукт с нефтегазовым и сырьевым секторами, становится — экономика знаний и высоких технологий т.е. сферы профессионального образования, высокотехнологичной медицинской помощи, науки и опытно-конструкторских разработок, связи и телекоммуникаций, наукоемкие подотрасли химии и машиностроения (для статистических оценок используется группировка образования и здравоохранения в целом, науки и информации, секторов связи и машиностроения). Доля экономики знаний и высокотехнологичного сектора в валовом внутреннем продукте должна составлять не менее 17—20 % (2007 год — 10—11 %). Внутренние затраты на исследования и разработки должны подняться до 2,5—3 % валового внутреннего продукта в 2020 году (2007 год — 1,1 % валового внутреннего продукта) при кардинальном повышении результативности фундаментальных и прикладных исследований и разработок.

Так произошла подмена стратегии «инновационной экономики» на «экономику знаний», при которой, инновационная экономика была приравнена к экономике знаний, где показателями освоения бюджетных миллиардов стали (согласно приказу Минобрнауки России от 16 октября 2007 года № 283 — главного ведомства в стране, отвечающего за координацию и реализацию инновационной политики) — число публикаций в открытой печати, число монографий и диссертационных исследований, число проведенных конференций по теме исследований, совместные с иностранцами проекты и т.п. Показателями же инновационной экономики являются прежде всего инновационные технологии, охраняемые

патентами и ноу-хау, лицензионные и иные договоры по коммерциализации прав на них. Данная подмена стала возможной прежде всего из-за возрастания зависимости науки от ведомств, выступающих заказчиками такого рода исследований.

Во-вторых, положения Концепции не соответствуют другим принятым стратегическим документам. Так, согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (далее — СНБ), концептуальные положения в области обеспечения национальной безопасности базируются на фундаментальной взаимосвязи с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан согласно СНБ выступают: снижение уровня социального и имущественного неравенства населения, стабилизация его численности в среднесрочной перспективе, а в долгосрочной перспективе — коренное улучшение демографической ситуации. При этом повышение качества жизни российских граждан гарантируется путем обеспечения личной безопасности, доступности комфортного жилья, доступности высококачественных и безопасных товаров и услуг, достойной оплаты активной трудовой деятельности. В данном стратегическом документе повышение качества жизни граждан определено как один из приоритетов национальной безопасности.

В то же время цель разработки Концепции заявлена через определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (2008—2020 годы) устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе (здесь качество жизни граждан и национальная безопасность рассматриваются раздельно друг от друга). Далее по Концепции такой подход разделения предметных областей сохраняется. Так, в разделе 1 Концепции стратегической целью заявлено достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан.

В-третьих, на основе Концепции был разработан и актуализирован целый ряд документов Правительства Российской Федерации, определяющих конкретные механизмы и способы достижения поставленных целей:

основные направления деятельности Правительства Российской Федерации до 2012 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1663-р);

план действий на первые два года;

бюджетная стратегия;

долгосрочный прогноз социально-экономического развития;

концепция регионального развития и стратегии развития секторов экономики и целый ряд других документов.

Федеральным органам исполнительной власти и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации было предписано руководствоваться положениями данной Концепции при разработке программных документов, планов и показателей своей деятельности.

В то же время разрабатываемые документы, направленные на создание эффективных механизмов перехода на инновационный путь, также нередко не соответствуют заявленным приоритетам. Ярким примером этого является докумен-

ты, подготавливаемые Министерством финансов Российской Федерации, связанные с финансовым и бюджетным обеспечением проводимых реформ.

В феврале 2010 года Минфином России в соответствии с основными положениями Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года была представлена Программа повышения эффективности бюджетных расходов, необходимость которой была вызвана существенными системными недостатками в бюджетном управлении страны.

В 2000-х годах Правительством Российской Федерации были утверждены и реализованы среднесрочные программы бюджетных реформ (Программа развития системы Федерального казначейства в 2000—2010 годах, Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации, Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004—2006 гг., Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и управления государственными финансами в 2006—2008 годах). В то же время далеко не все заявленные планы были реализованы. Не удалось полностью практически применить ряд законодательно введенных принципов и механизмов и урегулировать многие правовые и методические вопросы.

Вследствие этого в сфере управления общественными (государственными и муниципальными) финансами, по оценке Министерства финансов Российской Федерации, сохраняется ряд системных недостатков и нерешенных проблем:

отсутствуют действенные методики оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе использования ими финансовых ресурсов;

отсутствует оценка всего набора инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных, нормативного регулирования), применяемых для достижения поставленных целей;

структура и динамика расходов слабо увязаны с целями государственной политики и регулятивными инструментами их достижения;

продолжает применяться раздельное планирование программных и «непрограммных», капитальных и текущих расходов;

сохраняются условия и стимулы для неоправданного увеличения бюджетных расходов, не созданы условия для мотивации органов государственной власти и местного самоуправления для повышения эффективности бюджетных расходов и своей деятельности в целом;

сохраняются отдельные необеспеченные федеральные мандаты и неформализованные каналы предоставления межбюджетных трансфертов, доходная база региональных и местных бюджетов остается нестабильной при низкой заинтересованности регионов и муниципалитетов в ее наращивании;

во многом формальным и не увязанным с бюджетным процессом остается применение инструментов бюджетирования, ориентированного на результаты;

продолжает расти бюджетная сеть. Перевод бюджетных учреждений в автономные учреждения произошел только в нескольких субъектах Российской Федерации и практически не состоялся на федеральном уровне. Остается ограниченным опыт внедрения государственных (муниципальных) заданий.

В подготовленном проекте Программы повышения эффективности бюджетных расходов до 2012 года жестко увязываются публичные обязательства органов власти и формируемые ими государственные задания с бюджетными ограничениями расходных обязательств на среднесрочную и долгосрочную перспективу, сужая возможности инновационного развития. Предлагаемая, таким образом,

монетизация публичных обязательств позволяет диверсифицировать ответственность органов власти различных уровней и создать условия для расчистки их финансовых балансов. При этом открываются возможности для внешних и внутренних заимствований путем аккумуляции финансовых и реальных активов, включая средства государственных фондов, остатки на счетах казначейства и имущественные взносы.

Вместе с тем масштабы и формат Программы существенно ограничивают сферы компетенций Совета безопасности Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Кроме того, анализ проекта Программы свидетельствует о концептуальных проблемах и рисках ее реализации. Программа противоречит принципам стратегического планирования ввиду ограниченности ее целей бюджетным планированием. Бюджетирование является одним из элементов стратегирования наряду с целеполаганием, управлением архитектурой и технологиями развития. Предлагаемые при этом меры усугубляют разрыв в уровнях стратегирования развитых стран и Российской Федерации, возвращая нас к программно-целевому управлению ресурсами, то есть к опыту СССР 60-х годов прошлого века. В то же время США переходят от стратегии управления целеустремленными архитектурами к сетецентрическому управлению потенциалами развития.

Предлагаемое в виде долгосрочной бюджетной стратегии моделирование на 15-летнюю перспективу фактически консервирует сложившиеся диспропорции бюджетной системы. Отсутствие в Программе центра компетенций, обеспечивающего сбалансированность целей, синхронизацию долгосрочных и ведомственных целевых программ, ведет к образованию суперминистерств и создает наряду с коррупционными рисками угрозы ведомственного сепаратизма. В целом масштабы и цена планируемых мер, а также объем изменений федерального законодательства явно не укладываются в планируемые сроки, блокируя при этом реализацию уже принятых Правительством решений.

Необходимо обеспечить согласование и синхронизацию планов реализации проектов Программы повышения эффективности бюджетных расходов, федерального закона «О стратегическом планировании социально-экономического развития» и Федеральной контрактной системы и других документов стратегического планирования.

В-четвертых, на время принятия Концепции приходится начало системного мирового кризиса, предпосылки и основные проявления которого не нашли отражения в принимаемых в это же время стратегических документах на национальном уровне. В то же время, по свидетельству руководителей Центробанка России, еще за несколько месяцев до заседания Правительства Российской Федерации, где была утверждена данная Концепция, они информировали Правительство о наступающем кризисе.

В результате заявленные цели и приоритеты инновационного развития страны на практике были отложены на несколько лет и заменены целями и мерами антикризисными. Это говорит как об отсутствии эффективной системы планирования национального развития, исходя из реальных условий, так и отсутствии системы ключевых национальных показателей, определяющих качество жизни населения страны как системный показатель качества власти.

Подводя итоги 2009 года как года антикризисного, Правительство Российской Федерации на своем заседании (протокол от 30 декабря 2009 года № 42) признало, что антикризисная политика Правительства Российской Федерации на первом этапе (конец 2008-го — 2009 год), несмотря на наличие модернизаци-

онной составляющей, в большей степени была направлена на смягчение последствий воздействия кризиса на граждан и экономику, на предотвращение безвозвратных потерь промышленного и технологического потенциала.

Это значит, по оценке Правительства Российской Федерации, что «продолжение восстановительного роста в сложившейся экономической парадигме, во-первых, будет неустойчивым, поскольку внутренние риски российской экономики в краткосрочном периоде не устранены, во-вторых, будет более медленным, поскольку будет жестко «завязано» на восстановление мировой экономики, и, в-третьих, будет воспроизводить ту модель экономики, уход от которой был обозначен в качестве главного приоритета докризисной повестки дня Правительства Российской Федерации.

Такой путь не обеспечивает модернизации экономики, достижения целей и задач долгосрочного развития, сформулированных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, а также в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года»[1].

Определяя планы на 2010 год, Правительство Российской Федерации заявило о необходимости очередной корректировки политики в плане смещения акцента с мер, нацеленных на антикризисную поддержку отраслей, предприятий и населения (в рамках выделенного в федеральном бюджете антикризисного резерва в размере 195 млрд. рублей), на меры, ориентированные на формирование нового промышленного потенциала, модернизацию, инновации, повышение качества человеческого капитала. Такое смещение акцентов должно позволить к 2012 году компенсировать накопленное за 2009 год отставание от «графика» модернизационной повестки дня, сформулированной в Концепции. Первый этап Концепции (2009—2012 годы) вместо создания основы для инновационного роста будет в значительной степени «потрачен» на восстановление докризисных позиций.

Основными приоритетами антикризисных и модернизационных действий Правительства Российской Федерации в 2010 году заявлены:

поддержка социальной стабильности и обеспечение полноценной социальной защиты населения;

поддержка оживления экономики, обеспечение устойчивости наметившихся положительных тенденций;

активизация модернизационной повестки дня:

- реализация первоочередных мер по решению проблем российской экономики, обусловивших скорость и глубину спада (слабость национальной финансовой системы, недиверсифицированность экономики и экспорта, неконкурентоспособность значительной части перерабатывающих производств);
- совершенствование институциональной среды;
- выстраивание новой модели регулирования, в том числе на финансовых рынках;
- наращивание инвестиций в человеческий капитал.

Для модернизации и формирования новой структуры экономики в 2010—2011 годах планируется переориентировать не только текущую деятельность Правительства Российской Федерации, но и бюджетную и денежно-кредитную политику.

[1] Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2010 год.

Модернизационная политика будет реализовываться в рамках восьми направлений[1]:

1. Диверсификация экономики, поддержка внутреннего спроса, создание новых современных производств.
2. Стимулирование инновационной активности в экономике.
3. Развитие человеческого капитала.
4. Развитие ключевых высокотехнологичных и инфраструктурных отраслей экономики.
5. Формирование «длинных денег» в экономике (пенсионная и страховая системы, банковские вклады).
6. Модернизация финансовой системы.
7. Реструктуризация государственного сектора экономики, активизация приватизации и реформа бюджетной сети.
8. Модернизация макроэкономической политики.

Исходя из содержания предлагаемых направлений модернизации наиболее принципиальное значение для повышения качества жизни имеют первые три.

Среди основных мер по первому направлению можно выделить:

совершенствование системы технического регулирования в целях усиления стимулов для предприятий к повышению технологического уровня производимой продукции. Ускорение формирования современной системы технических регламентов и национальных стандартов, в том числе через заимствование регламентов и стандартов ЕС и отдельных стран СНГ;

формирование долгосрочных программ (технической политики) по крупным направлениям госзакупок, а также закупок компаний с государственным участием и госкорпораций в целях обеспечения для предприятий реального сектора ориентиров для планирования разработки и выпуска новой продукции;

активизацию разработки и реализации программы поддержки экспорта. Создание и капитализацию (в объеме до 30 млрд. рублей) Агентства страхования экспорта. Увеличение объема финансовых средств, выделяемых на цели поддержки экспорта (доведение субсидий на поддержку экспорта в 2010 году до 10 млрд. рублей);

формирование (с участием Внешэкономбанка, государственной корпорации «Российская корпорация нанотехнологий» и иных институтов развития и банков с государственным участием) механизма административной и финансовой поддержки «офсетных» сделок с зарубежными компаниями, предполагающих поэтапную локализацию выпуска современной высокотехнологичной продукции и оборудования, открытие в России центров по прикладным исследованиям и разработкам, инжиниринговых центров, организации полномасштабного производства, в том числе в партнерстве с российскими производителями, с передачей им соответствующих ноу-хау и прав на интеллектуальную собственность;

усиление стимулирующего характера налоговой системы, ориентацию на поддержку модернизации и инноваций, в том числе разработку и принятие пакета налоговых льгот по направлениям, где предполагается создание новой налоговой базы;

разработку на принципах софинансирования из федерального центра и регионов механизмов поддержки создания промышленных парков в регионах;

---

[1] Протокол заседания Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 42 (указанные направления имеют иную нумерацию).

переход от ограничительной модели в миграционной политике к модели целенаправленного привлечения и удержания в России в отношении тех категорий трудовых мигрантов, которые необходимы для модернизации экономики, — управленческие, инженерные кадры, работники интеллектуальных профессий, ученые, высококвалифицированные работники.

В сфере образования будет обеспечено повышение исследовательской и инновационной активности вузов, прежде всего — через дополнительную поддержку национальных исследовательских и федеральных университетов. Будет дополнительно выделено 30 млрд. рублей на цели обновления исследовательской и лабораторной базы, программы научных обменов, привлечение лучших ученых, в том числе соотечественников из-за рубежа. Будут предприняты меры по развитию механизмов непрерывного образования, обеспечивающего повышение человеческого капитала и большую гибкость рынка труда.

В сфере здравоохранения в целях повышения доступности и качества медицинской помощи будут реализованы меры по совершенствованию законодательства в этой сфере, в том числе:

создан механизм для повышения прозрачности и финансово-хозяйственной самостоятельности учреждений здравоохранения в условиях изменения законодательства об организационно-правовых формах учреждений здравоохранения;

осуществлены конкретизация Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи и определение медицинских услуг, оказываемых за плату;

сформирована база для перехода на преимущественно одноканальное финансирование расходов на медицинскую помощь через систему обязательного медицинского страхования, включая единые правила начисления и уплаты страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения;

усовершенствовано государственное регулирование цен на необходимые и важнейшие лекарственные средства в целях повышения их доступности для населения.

В рамках реализации государственной политики в сфере физической культуры, спорта и формирования здорового образа жизни будут приниматься меры для обеспечения доступности современной инфраструктуры для занятия физической культурой и спортом различных слоев населения, поэтапного увеличения доли граждан, активно занимающихся спортом, и пропаганды здорового образа жизни населения.

Выводы:

1. Качество жизни выступает приоритетом национальной безопасности, интегративным показателем, определяющим баланс интересов личности, общества и государства как на национальном, так и региональном и международном уровнях.

2. Существует прямая взаимозависимость улучшения качества жизни и использования ресурсов инновационного развития, что нашло отражение в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, но не всегда адекватно закрепляется и реализуется в ведомственных и отраслевых стратегиях развития до 2020 года.

3. Необходимы разработка и принятие системы ключевых национальных показателей, увязывающих обеспечение национальной безопасности и повышение

качества жизни со стратегическими целями и приоритетами мирового, регионального и национального развития.

4. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года должна была стать основным программным документом Правительства Российской Федерации по реализации Стратегии перехода российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному типу развития. В то же время по ряду положений она противоречит Стратегии социально-экономического развития России до 2020 года, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Отраслевым стратегиям развития, принятым в целях ее реализации программным и нормативным документам, а также реальным условиям социально-экономического развития в России и мире.

5. Это свидетельствует о существенном рассогласовании решений высшего политического руководства страны по стратегическому планированию и практики бюджетирования социально-экономического развития. Следствием является разбалансированность целей региональных и отраслевых стратегий с планируемыми бюджетной системой ресурсами. Это проявляется при реализации приоритетных национальных проектов, Стратегии национальной безопасности до 2020 года, концепций и программ Правительства Российской Федерации.

Несоответствие уровней стратегирования и бюджетирования стало основной проблемой реализации Комплексного плана по реализации Стратегии национальной безопасности и Основ стратегического планирования в Российской Федерации, проекта закона «О стратегическом планировании социально-экономического развития Российской Федерации» и проекта концепции Федеральной контрактной системы и других стратегических решений.

Необходимо обеспечить согласование и синхронизацию планов реализации проектов Программы повышения эффективности бюджетных расходов, федерального закона «О стратегическом планировании социально-экономического развития» и Федеральной контрактной системы и других документов стратегического планирования, существенно обновить и актуализировать принятые отраслевые стратегии и устранить несоответствия и рассогласованность по срокам и задачам с общей Стратегией и Концепцией с учетом корректировки последней.

6. Произошла подмена стратегии «инновационной экономики» на «экономику знаний», при которой инновационная экономика была приравнена к экономике знаний, где показателями освоения бюджетных миллиардов стали число публикаций в открытой печати, число монографий и диссертационных исследований, число проведенных конференций по теме исследований, совместные с иностранцами проекты, тогда как показателями инновационной экономики являются прежде всего инновационные технологии, охраняемые патентами и ноу-хау, лицензионные и иные договоры по коммерциализации прав на них.

7. Бюджетные расходы на инновации распределяются по трем направлениям, слабо пересекающимся и не ориентированным на конечный результат: на НИОКР (более 300 млрд. рублей ежегодно), на создание инновационной инфраструктуры (израсходовано более 1 трлн. рублей) и венчурное инвестирование.

Российское государство как бы финансирует из средств налогоплательщика инновационное развитие зарубежных стран. Декларируя стратегию инновационного развития, на деле мы строим «оригинальную» экономику, основанную на экспорте сырья (знаний — информации) и импорте технологий, основанных зачастую на наших знаниях. В результате импортозависимость даже в традицион-

ных для страны отраслях (машиностроении, самолетостроении, химической промышленности и др.) давно превысила критический уровень и зачастую составляет более 90 процентов.

Правительству Российской Федерации необходимо обеспечить оптимизацию структуры и содержания деятельности органов внутреннего финансового контроля. Счетной палате Российской Федерации и контрольно-счетным органам субъектов Российской Федерации в качестве приоритета необходимо определить оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти путем аудита эффективности и стратегического аудита отраслевых и региональных стратегий и программ социально-экономического развития.

8. Отечественный бизнес, не участвуя в формировании госзаказа на НИОКР и не имея льгот (налогообложение, ставки кредитования) для софинансирования таких исследований, не заинтересован в приобретении получаемой продукции и обращается к импортным технологиям. При этом за рубежом российским предпринимателям предоставляются более льготные условия кредитования, но связанные условиями поставки импортных технологий и оборудования, зачастую не являющихся уникальными, инновационными, что приводит к снижению конкурентоспособности продукции предприятий и повышению себестоимости ее производства.

Необходимо создание инновационного интереса у самих предприятий (прежде всего при распределении бюджетных средств на НИОКР в интересах модернизации конкретных отраслей реального сектора экономики, исключительных интеллектуальных прав на созданную интеллектуальную собственность), а также введение налоговых преференций и льгот для частных инвесторов в софинансировании и высокорисковом вложении капитала в такие проекты.

9. Сколь либо эффективное государственное управление инновационным процессом сегодня в России практически отсутствует. При наличии четырех комиссий как центров координации в выработке и реализации инновационной политики на высшем уровне, двух министерств как центров координации в составлении и мониторинга долгосрочных прогнозов — прогноза научно-технологического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу (Минобрнауки России) и прогноза социально-экономического развития (Минэкономразвития России), более пяти департаментов в Аппарате Правительства Российской Федерации, отвечающих за организационное обеспечение этого процесса, трудно рассчитывать на эффективное участие государства в управлении в этой сфере.

Целесообразно определить государственный орган, ответственный за сбалансированность целей и планов реализации отраслевых и региональных стратегий и программ социально-экономического развития, включая оперативное управление изменениями и рисками.

10. По-прежнему отсутствуют и сохраняют актуальность разработка и принятие пакета законодательных и иных нормативных актов, обеспечивающих эффективное и качественное правовое регулирование в интересах инновационного развития, повышение качества жизни, качество власти и качество закона[1].

[1] Перечень предлагаемых нормативных актов приведен в разделе доклада Совета Федерации 2008 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации». М., Совет Федерации, 2009, С. 235—261.

Глава 3

Гуманизация законодательства в контексте конституционных прав, свобод, обязанностей и ответственности

Качество жизни является основополагающим критерием гуманитарно-правовой стратегии, который напрямую зависит от качества законодательства, отражающего качество власти. Эффективным инструментом оценки законодательства, качества проводимых в стране преобразований является мониторинг права. Мониторинг права наряду с правотворчеством и правоприменением представляет собой элемент правовой системы России, который способен обеспечить инновационное развитие страны.

В шестом докладе Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» на основе итогов мониторинга права за шесть лет мы поставили важную содержательную и смысловую задачу разобраться, как качество жизни, качество власти и качество законодательства связаны с реализацией прав человека, а также с выполнением им своих обязанностей и проявлением ответственности. Ведь реальность прав человека опирается на его обязанности по отношению к обществу, к другим людям, на его ответственность во всех сферах его жизнедеятельности: на работе — за порученное ему дело, в семье — за воспитание детей и поддержку своих близких, в общественных отношениях — за поддержание общественной безопасности, нормальных, основанных на законах отношений с другими членами общества. Справедливая стратегия, выражающая дух и содержание действующей Конституции, не должна освобождать гражданина Российской Федерации от возложенных на него обязанностей и ответственности.

Государство, в свою очередь, обязано гарантировать реализацию прав и свобод гражданина. Защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью законодателей в лице каждого из депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, обязанностью исполнительных, правоохранительных, судебных и иных органов власти в лице их должностных лиц. Эти лица несут ответственность за состояние законодательства и правоприменительной практики в правозащитной сфере.

Анализ тенденций законодательного регулирования за последние 6 лет, а также мониторинг практики применения ключевых законодательных актов, оказывающих существенное влияние на реализацию политических, экономических и социальных прав граждан Российской Федерации, показал, что степень свободы личности, возможность ее развития и реализации прав существенно влияет на качество жизни. А свобода личности и развитие человеческого потенциала абсолютно необходимы не только для каждого гражданина, но для решения задач модернизации страны. Поэтому измерение степени реализации прав человека является путем к повышению эффективности как самой власти, так и качества законодательства.

Исходной идеей для решения этой задачи была выработка критериев и индикаторов, с помощью которых можно оценить качество власти и качество законодательства по степени реализации прав человека, непосредственно связанных с качеством его жизни.

Эта задача на самом деле является ключевой, потому что реализация прав человека определяет успех гуманитарно-правовой стратегии нашего государства как необходимой основы продвижения по пути модернизации российского общества. Гуманитарно-правовая стратегия основывается на трех опорах: Конституции Российской Федерации, посланиях Президента Российской Федерации

Федеральному Собранию Российской Федерации и базовом конституционном и мировоззренческом блоке прав человека. При этом должна использоваться вся система экспертного обеспечения законодательства.

Как заставить законодателей при разработке, рассмотрении и принятии новых законопроектов опираться на права человека? Для этого необходимо использовать и совершенствовать методику экспертизы законопроектов.

Анализ реальности прав человека составляет сердцевину гуманитарной экспертизы законодательства, которая, в свою очередь, представляет собой комплексный итог всех известных типов экспертиз: конституционной, технико-юридической, финансово-экономической, криминологической, антикоррупционной, экологической, инновационной и иных видов экспертиз. При проведении гуманитарной экспертизы нам необходимо понять, каким человек может стать после введения в действие того или иного закона, какие качества человека содержатся в нормах, какой результат на выходе мы будем иметь с точки зрения полноты реализации прав человека. Гуманитарная экспертиза является самым важным и наиболее сложным видом экспертизы. Она предполагает сотрудничество специалистов разных наук, не только юристов, но и социологов, социальных психологов и т.п. В гуманитарной экспертизе также необходимо учитывать специфику российского федерализма и особенности жизнедеятельности людей в разных регионах.

Закрепление основ правового статуса личности в Конституции отражает принципиально новую концепцию прав человека, взаимоотношений человека и государства по сравнению с той, которая воплощалась в российских конституциях советского периода. Важной чертой современной конституционно закрепленной концепции прав человека является признание субъектом прав и свобод индивидуально каждого конкретного человека. Понятие «права человека» подчеркивает неотъемлемость прав личности как таковой, невмешательство государства во внутреннюю жизнь человека. Такого рода права вытекают, как отмечается во Всеобщей декларации прав человека[1], из присущих всем членам человеческой семьи достоинства и свободы.

Исходное начало действующего конституционного и текущего законодательства — признание человека, его прав и свобод высшей ценностью. При этом государство трактуется как представитель общества, который несет перед гражданами, перед отдельным человеком определенные обязанности и ответственность, прежде всего обязанность признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

В Конституции впервые получил закрепление принцип примата норм международного права, в частности в области прав человека. В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права.

Одним из основных принципов правового статуса личности является принцип полноты ее прав и свобод. Он означает, что государство гарантирует права и свободы личности во всех сферах жизнедеятельности человека: политической, экономической, социальной, духовной и в сфере личной свободы. Этот принцип также означает, что государство закрепляет те права и свободы, которые могут быть реализованы в данном обществе, соответствуют достигнутому уровню и качеству жизни. Это означает, что права и свободы человека тесно связаны с качеством жизни населения. Степень реализации прав и свобод человека характеризует качество жизни.

---

[1] Принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 года.

С другой стороны, как было отмечено, государство должно гарантировать их обеспечение. Поэтому степень реализации прав и свобод человека характеризует качество власти.

Поскольку мы исходим из идеи господства права, реализация прав и свобод человека должна обеспечиваться соответствующими законами. Степень реализации прав и свобод человека характеризует качество законодательства.

В любом демократическом обществе права и свободы гражданина, а также его обязанности составляют важнейший социальный и политико-юридический институт, объективно выступающий мерилом достижений данного общества, показателем его зрелости и цивилизованности. Он является средством доступа личности к духовным и материальным благам, механизмам власти, законным формам волеизъявления и реализации интересов личности. Именно поэтому высокоразвитые страны и народы, мировое сообщество рассматривают права человека и их защиту в качестве универсального идеала, основы гуманизации, прогрессивного развития и процветания, фактора устойчивости и стабильности.

В целях осуществления мониторинга качества жизни во взаимосвязи с качеством власти и качеством законодательства нами была проведена классификация основных прав и свобод человека. Прежде всего были выделены четыре группы таких прав и свобод:

1. политические права граждан Российской Федерации;
2. экономические права граждан Российской Федерации;
3. социальные права граждан Российской Федерации;
4. права граждан Российской Федерации на личную и общественную безопасность.

Каждая из обозначенных групп в соответствии с Конституцией была представлена списком прав и свобод, реализация которых определяет качество жизни. Мы не перечисляем здесь оцениваемые в процессе мониторинга права и свободы человека и гражданина, поскольку они достаточно хорошо известны.

Для того чтобы оценить качество власти с точки зрения обеспечения реализации прав и свобод граждан Российской Федерации, была проведена классификация обязанностей государства в этой сфере. В соответствии с Конституцией власть в лице государственных органов власти и органов местного самоуправления несет ответственность и гарантирует следующие права и свободы.

В политической сфере государство обязано гарантировать следующие права: равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям; равные права и свободы мужчин и женщин и равные возможности для их реализации; избирательные права и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; достоинство личности; обеспечение каждому возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом; свободу совести, вероисповедания; свободу массовой информации, запрет цензуры; свободу деятельности общественных объединений; защиту и покровительство гражданам Российской Федерации за ее пределами; предоставление политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права; соблюдение прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

В экономической сфере государство обязано гарантировать следующие права граждан Российской Федерации: недопущение экономической деятельности, на-

правленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию; право частной собственности, которое охраняется законом; право наследования; не лишение никого имущества иначе как по решению суда (принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения); право на владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами; право на защиту от безработицы; право на вознаграждение за труд не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда; право работающего по трудовому договору на установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

В социальной сфере государство обязано гарантировать следующие права граждан Российской Федерации: право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом; право на жилище; право на охрану здоровья и медицинскую помощь; право на образование; право на охрану интеллектуальной собственности; право на доступ к культурным ценностям.

Качество власти в Российской Федерации также определяется гарантией следующих прав граждан Российской Федерации на личную и общественную безопасность: право на жизнь; право на свободу и личную неприкосновенность; право каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, передвигаться, выбирать место пребывания и жительства; право свободно выезжать за пределы Российской Федерации; право гражданина Российской Федерации беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию; право на обеспечение техники безопасности труда; право на обжалование в суде решений и действий (или бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц; право пользоваться помощью адвоката; право на рассмотрение дела судом с участием присяжных заседателей; право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Что касается третьей важной составляющей, которая подвергается оценке в процессе мониторинга, — качества законодательства, — то оно может повышаться за счет принятия новых законов либо внесения соответствующих поправок в ныне действующие законы. Эти законы должны быть направлены на повышение гарантий реализации вышеназванных прав и свобод: политических прав, экономических прав, социальных прав граждан Российской Федерации, а также их прав на личную и общественную безопасность.

В итоге классификации основных прав и свобод человека и гражданина, гарантий их со стороны государства, а также законов, которые призваны повысить гарантии реализации этих прав и свобод, нам удалось построить уникальную матрицу оценки качества жизни — качества власти — качества законодательства в контексте прав, свобод, обязанностей и ответственности человека и органов государственной власти.

Все законы и законопроекты распределяются в матрице по соответствующим ячейкам в зависимости от того, на что они направлены. Если по своему содержанию они конкретизируют права человека и гражданина, они попадают в первую часть матрицы, связанную с качеством жизни (1.1, 1.2, 1.3, 1.4). Законы и законопроекты, направленные на совершенствование работы органов государственной власти в сфере защиты прав человека, попадают во вторую часть матрицы, которая позволяет оценивать качество власти (2.1, 2.2, 2.3, 2.4). Законы и законопро-

екты, вносящие изменения в существующие законы, затрагивающие права человека, попадают в третью часть матрицы, характеризующую качество законов (3.1, 3.2, 3.3, 3.4).

С помощью данной матрицы были проанализированы федеральные законы, принятые в 2009 году и утвержденные Президентом Российской Федерации. Первичный анализ показал, что в отдельных ячейках матрицы была обнаружена повышенная активность законодателей, а в некоторых — минимальная. Результаты представлены в приводимой таблице, в каждой ячейке которой дано количество федеральных законов, принятых в 2009 году.

Таблица 1

Распределение федеральных законов, принятых в 2009 году, по основным сферам прав человека, определяющим качество жизни и качество государственно-правового управления

№ п/п		1.	2.	3.	4.
	ПРАВА / КАЧЕСТВО	Политические права	Экономические права	Социальные права	Права на личную и общественную безопасность
1.	Качество жизни	3	2	9	2
2.	Качество власти	14	4	19	10
3.	Качество законодательства	12	21	45	4

Как видно из анализа, результаты которого представлены в таблице, наибольшую активность законодатели проявили в сфере конкретизации экономических и социальных прав человека. Так, в 2009 году были приняты 45 федеральных законов о внесении изменений в законодательство, регулирующее социальные права граждан, и 21 федеральный закон, совершенствующий законодательство, регулирующее экономические права. Например, были приняты федеральные законы от 27 декабря 2009 года № 367-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» (о гарантиях безработным гражданам, работавшим у индивидуальных предпринимателей), от 27 декабря 2009 года № 378-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» и др.

Что касается повышения качества власти путем совершенствования работы органов государственной власти в сфере защиты прав человека, то наибольшее количество принятых в 2009 году федеральных законов относится к сфере гарантий прав в социальной и политической сферах (соответственно, 19 и 14 федеральных законов), а также к сфере гарантий прав на личную и общественную безопасность (10 федеральных законов). Например, были приняты федеральные законы: от 27 декабря 2009 года № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием

деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» (в части совершенствования законодательства о местном самоуправлении); от 27 декабря 2009 года № 346-ФЗ «О внесении изменений в статьи 31 и 35 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (в части подсудности уголовных дел о преступлениях террористического и экстремистского характера) и др.

Повышение качества законодательства в сфере обеспечения прав человека в большей степени затронуло социальную сферу (9 федеральных законов). Например, был принят Федеральный закон от 21 декабря 2009 года № 335-ФЗ «О внесении изменений в статью 7 Закона Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (в части обязательности культурных аспектов в муниципальных программах социально-экономического развития) и др.

Каким образом в дальнейшем мы собираемся реализовать предложенный подход к оценке качества законодательства и качества власти во взаимосвязи с качеством жизни людей в контексте реализации их прав? Здесь имеются определенные возможности совершенствования методики.

Анализ базы принятых законов показал, что в дальнейшем совершенствовании нуждается порядок принятия нормативных правовых актов и их правоприменения. Главными проблемами в этой связи являются: ложное понимание политической целесообразности скорейшего принятия законов; невыполнение Правительством Российской Федерации предписаний законов, касающихся своевременного и исчерпывающего подзаконного регулирования; отсутствие четких механизмов реализации принятого закона.

В рамках совершенствования порядка принятия законов целесообразно более активно внедрять публично-правовые формы обеспечения законодательного процесса. Например, при рассмотрении конкретных законопроектов необходимо совершенствовать механизм учета мнений субъектов Российской Федерации, результатов независимой общественной экспертизы, проводить публичные обсуждения социально значимых законопроектов, повышать доступность для граждан текстов принятых федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, актов местного самоуправления, а также планируемых к принятию нормативных правовых актов.

Дальнейший анализ принятых законов и законопроектов в контексте прав, свобод, обязанностей и ответственности человека и органов государственной власти позволит более полно оценивать динамику качества жизни населения во взаимосвязи с качеством власти и качеством законодательства. А это, в свою очередь, будет способствовать совершенствованию механизма проведения мониторинга права и правоприменительной практики.

Нам сегодня необходима принципиально новая мировоззренчески-методологическая и научно-практическая деятельность. Тот масштаб задач и та глубина проблем, решением которых по сути своей является стратегия модернизации, требуют от нас прежде всего по-новому организовать собственную работу, по-новому обеспечить как мыслительно-аналитический, так и духовно-практический процесс жизнедеятельности.

РАЗДЕЛ II

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: КАЧЕСТВО ЗАКОНОВ И ИХ РЕГУЛИРУЮЩЕЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА КАЧЕСТВО ЖИЗНИ ЛЮДЕЙ

Глава 1

Стратегия развития государства, институтов гражданского общества и обеспечение прав граждан

§ 1. Совершенствование политической системы в 2009 году: особенности и направления развития[1]

Провозглашенная Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 года новая политическая стратегия, квинтэссенцией которой является идея всесторонней системной модернизации общества и государства, стала логическим преемственным развитием идей, заложенных в основу нового этапа преобразований в обществе и государстве, о котором Президент России заявил в ноябре 2008 года в своем первом Послании Федеральному Собранию Российской Федерации[2].

Необходимость модернизации политической системы России напрямую обусловлена потребностью значительного повышения эффективности государственного управления, в том числе качества принимаемых государственных решений (в форме нормативных правовых актов), а также необходимостью преодоле-

---

1 Материал представлен Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству.

2 В своем первом Послании Федеральному Собранию 5 ноября 2008 года Президент Российской Федерации Д.А. Медведев заявил: «...ставя задачи нового этапа развития — мы должны обеспечить широкое участие граждан, политических партий и других общественных институтов в их решении. ... <...>

В наши дни, уже на новом этапе развития, российское общество подтверждает приверженность демократическим ценностям Конституции. Оно, в основном, освоило навыки, практики и процедуры демократии. И в отличие от недавнего прошлого — демократическое устройство уже не ассоциируется у наших граждан с хаосом, с бессилием, с деградацией. ...

Теперь вопрос не в том, быть или не быть демократии в России, как это было еще совсем недавно, 15 лет назад. Понятно, что быть. Очевидно. С этим никто не спорит. Теперь вопрос: как должна развиваться дальше российская демократия? <...>

Созданные за эти годы (прямо скажем, по указанию «сверху») демократические учреждения должны укорениться во всех социальных слоях. Для этого, во-первых, нужно постоянно доказывать дееспособность демократического устройства. И, во-вторых — доверять все большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению. Да, государство не может отказаться от ответственности в пределах его компетенции. И действовать нужно прагматично, трезво оценивая риски. Но действовать — нужно.

Поэтому прежде всего — предлагаю принять меры по дальнейшему повышению уровня и качества народного представительства во власти. Меры, способные обеспечить большую включенность граждан в политическую жизнь.»

ния негативных явлений во многих сферах жизни общества, таких как коррупция, бюрократизм и недостаточная восприимчивость государственных структур к законным интересам граждан и социальным запросам общества в целом, малоактивное участие граждан в управлении делами государства. В целом модернизация политической системы России имеет цель повышение качества жизни российских граждан, развитие гражданской активности и солидарности в обществе.

Существенной особенностью формирования целей и задач новой политической стратегии государства явился принципиально новый подход в ее подготовке, предложенный Президентом России, а именно — широкая общественная дискуссия, диалог главы государства с представителями политических партий, институтов гражданского общества и гражданами, откликнувшимися на публичный призыв главы государства в сентябре 2009 года в его статье «Россия, вперед!» к сотрудничеству и обсуждению стратегических задач развития страны[1].

Важно отметить, что условием успешности всесторонней модернизации государства является поступательное развитие институтов демократии, обеспечение возможности для открытого обсуждения возникающих проблем, для честного соревнования идей, определяющих методы их решения.

Сутью текущего этапа развития политической системы России который, начался с инициатив Президента России, обнародованных в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2008 года, является переход от стабилизации политической системы России к ее поступательной модернизации на основе принципов и ценностей демократии[2]. В 2008 году была поставлена задача повышения уровня и качества народного представительства во власти с целью обеспечения большей включенности граждан в общественно-политическую жизнь страны, более полного учета интересов людей в государственном управлении и местном самоуправлении, укрепления доверия граждан к власти и солидарности общества. Эта поставленная главой государства задача решалась Федеральным Собранием на протяжении всего 2009 года и не потеряет своей актуальности в ближайшие годы. При этом абсолютно обоснованным представляется подход, согласно которому совершенствование политической системы и инфраструктуры гражданского общества должно осуществляться постепенно, продуманно, поэтапно, неуклонно и последовательно[3].

Новая политическая стратегия государства основывается на принципах: опоры на демократические ценности; расширения сотрудничества государства и гражданского общества; применения ненасильственных методов модернизации; открытости в деятельности государственных и общественных институтов; использования механизмов открытого обсуждения проблем и свободного соревнования открытых политических объединений как средства обновления и совершенствования политической системы[4]. Принимаемые федеральные законы должны способствовать реализации указанных принципов в деятельности государственных и общественных институтов.

В первой половине 2009 года было продолжено воплощение в форме федеральных законов инициатив Президента России по совершенствованию полити-

[1] Статья Д.А. Медведева «Россия, вперед!» была размещена 10 сентября 2009 года на официальном сайте Президента Российской Федерации: http://news.kremlin.ru/news/5413; опубликована в «Российской газете» от 11 сентября 2009 года № 4995 (171).

[2] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2008 года.

[3] Статья Д.А. Медведева «Россия, вперед!».

[4] Там же.

ческой системы России, заявленных в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2008 года, в том числе:

— установление гарантий представительства в Государственной Думе избирателей, проголосовавших за политические партии, федеральные списки кандидатов которых не были допущены к распределению депутатских мандатов, но при этом за них проголосовало от 5 до 7 % избирателей, принявших участие в выборах[1];

— закрепление поэтапного уменьшения количества подписей избирателей в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы[2]. На выборах депутатов Государственной Думы VI созыва (в 2011 году) политическая партия, не представленная в федеральном парламенте, будет обязана собрать в поддержку выдвинутого ею федерального списка кандидатов не менее 150 тысяч подписей избирателей, а на выборах депутатов Государственной Думы последующих созывов — не менее 120 тысяч подписей (в 2007 году требовалось собрать 200 тысяч подписей);

— наделение политических партий, списки кандидатов которых получили наибольшее число голосов избирателей на выборах в региональные парламенты, правом представлять предложения Президенту Российской Федерации по кандидатурам высших должностных лиц соответствующих субъектов Российской Федерации[3];

— исключение института избирательного залога как формы обеспечения выдвижения списков кандидатов на выборах в органы власти всех уровней[4];

— установление нового порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации из числа лиц, избранных в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и представительные органы муниципальных образований[5];

— установление норм о поэтапном снижении требуемой минимальной численности членов политической партии, необходимой для ее регистрации и деятельности: с 1 января 2010 года и до 1 января 2012 года она будет составлять не менее 45 тысяч членов, с 1 января 2012 года — не менее 40 тысяч членов политической партии[6]. Одновременно закреплена обязательность установления в уставе политической партии ротации руководителей ее коллегиальных постоянно действующих руководящих органов и региональных отделений;

---

[1] Федеральный закон от 12 мая 2009 года № 94-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации».

[2] Федеральный закон от 3 июня 2009 года № 108-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с сокращением количества подписей избирателей в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и уточнением оснований для регистрации кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления».

[3] Федеральный закон от 5 апреля 2009 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «О политических партиях».

[4] Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов».

[5] Федеральный закон от 14 февраля 2009 года № 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

[6] Федеральный закон от 28 апреля 2009 года № 75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий».

— наделение представительных органов местного самоуправления дополнительными полномочиями по контролю, а при необходимости отстранению (отрешению) от должности руководителей муниципалитетов (глав муниципальных образований, местной администрации) либо их отзыву, включая установление обязанности главы муниципального образования представлять представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности[1];

— установление гарантий освещения в государственных средствах массовой информации деятельности депутатов Государственной Думы[2]. Действие закона распространяется только на общероссийскую организацию телерадиовещания Федеральное государственное унитарное предприятие «ВГТРК» с его территориальными подразделениями в субъектах Российской Федерации. Введены обязательные для соблюдения в государственных средствах массовой информации принципы освещения деятельности парламентских партий: 1) распространение информации о деятельности каждой парламентской партии в равном объеме; 2) публичность государственного контроля за освещением деятельности парламентских партий; 3) творческая независимость и профессиональная самостоятельность редакции теле- или радиоканала при освещении деятельности парламентских партий, включая самостоятельное определение оснований, форм и способов освещения; 4) всестороннее и объективное информирование телезрителей и радиослушателей о деятельности парламентских партий.

Вышеназванные меры, закрепленные в федеральных законах, нашли широкую поддержку в российском обществе.

Признавая значимость и демократическую направленность принятых в 2009 году вышеперечисленных законодательных мер, следует отметить их недостаточность для решения существующих проблем политической системы России и осуществления ее модернизации.

Так, передача политическим партиям, федеральные списки кандидатов которых на выборах в Государственную Думу получили от 5 до 7 % голосов избирателей, всего одного или двух депутатских мандатов не может обеспечить весомое увеличение представительности состава Государственной Думы, так как один или два депутата обладают существенно меньшими возможностями для осуществления представительства интересов проголосовавших за них избирателей по сравнению с депутатами от партий, преодолевших 7-процентный барьер.

Повышенное общественное внимание к выработке новых мер по модернизации политической системы обусловлено тем, что качество демократических институтов в России в настоящее время далеко от идеала. В этом оценка главы государства[3] совпадает с оценками представителей практически всех политических партий и экспертного сообщества.

В настоящее время не обеспечены эффективные законодательные гарантии осуществления депутатами фракций политических партий, не обладающих большинством голосов в Государственной Думе, функции представительства (выражения и защиты) интересов их избирателей, в том числе недостаточны процедурные гарантии свободной межпартийной дискуссии в парламенте.

---

[1] Федеральный закон от 7 мая 2009 года № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

[2] Федеральный закон от 12 мая 2009 года № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами».

[3] Статья Д.А. Медведева «Россия, вперед!».

Недостатки в деятельности политической системы России, в особенности проявившиеся при проведении выборов в региональные парламенты в октябре 2009 года, обусловили необходимость разработки действенных мер по ее модернизации, которые вошли составной частью в планы по реализации новой политической стратегии главы государства.

Первоочередные меры по модернизации политической системы, обнародованные Президентом России в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2009 года включают предложения, выдвинутые в ходе широкой общественной дискуссии по вопросам стратегического развития страны. Такой диалог власти и общества представляется весьма ценным и важным способом участия граждан и представителей институтов гражданского общества в политической жизни страны.

Выдвинутые в ноябре 2009 года главой государства инициативы по совершенствованию политической системы направлены в основном на укрепление демократических институтов на региональном уровне:

— введение единого критерия установления численности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

— предоставление права формировать фракции всем политическим партиям, представленным в региональных парламентах;

— предоставление возможности для представителей всех политических партий занимать руководящие должности и работать в региональных парламентах на постоянной основе;

— обеспечение представительства в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации политических партий, за которые на региональных выборах проголосовало 5 и более процентов избирателей;

— освобождение от сбора подписей избирателей для участия в региональных выборах политических партий, не представленных в Государственной Думе, но имеющих фракции в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, в которых проводятся выборы;

— уточнение порядка досрочного голосования на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления с целью предотвращения злоупотреблений правом на досрочное голосование;

— предложение субъектам Российской Федерации внести в свои конституции и уставы положения, предусматривающие представление региональным парламентам ежегодных отчетов о деятельности высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их руководителей (по аналогии с положениями Конституции Российской Федерации);

— рекомендация законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации принять законы о гарантиях равного освещения в средствах массовой информации деятельности партий, представленных в региональных парламентах;

— предоставление непарламентским партиям права постоянного участия в работе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Акцентирование внимания на решении проблем функционирования именно регионального уровня политической системы России является принципиально новым и существенным в инициативах Президента России 2009 года по модер-

низации политической системы. При этом остается весьма актуальной дальнейшая демократизация общественно-политических институтов страны, в том числе избирательной системы Российской Федерации.

Таким образом, в настоящее время модернизация политической системы в нашей стране осуществляется по следующим основным направлениям:

— развитие процедур, обеспечивающих свободную, справедливую и открытую конкуренцию между политическими партиями на федеральном уровне (включая законодательство Российской Федерации о выборах);

— укрепление демократических институтов на региональном уровне;

— повышение информационной открытости для общества деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти всех уровней и органов местного самоуправления;

— создание условий, способствующих развитию институтов гражданского общества, расширению участия граждан и институтов гражданского общества в политической жизни.

Для достижения всех поставленных Президентом России в посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации 2008 и 2009 годов целей по модернизации политической системы необходимо разработать и осуществить помимо мер, указанных в этих документах, ряд дополнительных предложений по совершенствованию политической системы, включая законодательство о выборах и законодательство о политических партиях.

В качестве дополнительных мер по модернизации российской политической системы предлагается рассмотреть следующие предложения.

Прежде всего необходимо продолжить работу по улучшению качества народного представительства и созданию действенных дополнительных условий для свободной, справедливой и честной конкуренции между партиями[1]. При этом целесообразно, чтобы демократизация властных институтов осуществлялась системно, а именно во взаимосвязи демократических институтов (политические партии, неправительственные организации и др.), инфраструктуры политической системы (включая формирование системы общественного теле- и радиовещания на федеральном уровне и в регионах страны[2]).

Сегодняшняя практика российской политической жизни свидетельствует о недостаточном использовании потенциала многопартийности как института российской политической системы, который при оптимальной организации взаимодействия между политическими партиями может обеспечить надлежащее качество народного представительства в государственных институтах (парламенте и др.), а также необходимую подготовку качественных альтернативных предложений по конкретным вопросам социально-экономического развития.

Важно разработать комплекс мер, направленных на повышение эффективности осуществления фракциями политических партий функции представительства интересов своих избирателей в федеральном и региональных парламентах. В частности, выработка и закрепление на уровне федерального закона гарантий прав фракций политических партий, не обладающих большинством голосов в парламенте, которые были бы направлены на создание условий для ведения открытых межпартийных дискуссий в федеральном и региональных парламентах,

---

[1] См. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2009 года.

[2] Формирование системы общественного теле- и радиовещания предусмотрено Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Председателя Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р.

способствовали бы принятию глубоко проработанных законодательных решений.

Вполне ожидаемым в ближайшей перспективе является изменение в положительную сторону качественных характеристик корпуса членов Совета Федерации, наделенных полномочиями в соответствии с новым порядком формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. В связи с этим представляется логичным и целесообразным для повышения качества осуществления депутатами Государственной Думы функции представительства интересов граждан рассмотреть возможность установления законодательных условий, способствующих повышению качества самого депутатского корпуса Государственной Думы.

В частности, целесообразно введение мер, направленных на предотвращение включения в федеральные списки кандидатов лиц, имеющих отношение к так называемому криминальному миру, а также на предотвращение такой негативной практики, как предоставление мест кандидатов в федеральных списках, позволяющих получить депутатские мандаты, в обмен на спонсорские и иные имущественные средства, передаваемые политическим партиям. Такие «бартерные сделки» представляются нарушающими права избирателей. В связи с этим важно для нейтрализации чрезмерной зависимости политических партий от указанных способов финансирования повысить меры их государственной финансовой поддержки. Кроме того, заслуживает внимания идея о повышении информационной открытости для избирателей процесса формирования политическими партиями списков кандидатов на выборах всех уровней.

Также представляется целесообразным рассмотреть вопрос о совершенствовании правового регулирования депутатской неприкосновенности депутатов Государственной Думы с целью оптимизации этого правового института и предотвращения его использования для ухода от юридической ответственности и снижения привлекательности депутатского мандата для лиц, не имеющих цели добросовестно исполнять депутатские обязанности.

Представляется целесообразным для эффективного осуществления депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации своих полномочий в интересах избирателей в перспективе перейти к правилу, при котором все депутаты региональных парламентов будут работать в них на профессиональной постоянной основе. В настоящее время согласно федеральному законодательству число депутатов, работающих в региональных парламентах на профессиональной постоянной основе, устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Вследствие этого во многих парламентах субъектов Российской Федерации значительная часть депутатов осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, то есть в свободное от основной работы время. Понятно, что депутат, работающий на общественных началах, объективно имеет меньше возможностей для качественного исполнения своих полномочий.

В настоящее время весьма актуальной является проблема существования неисполненных (а также ненадлежащего исполнения) решений Конституционного Суда Российской Федерации: сейчас насчитывается три десятка неисполненных решений Конституционного Суда. При этом обеспечение эффективной работы Конституционного Суда Российской Федерации является чрезвычайно важным для обеспечения защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации. В

федеральном законодательстве не установлена ответственность за неисполнение решений Конституционного Суда. Указанные проблемы необходимо решить в первоочередном порядке.

Неиспользованным до сих пор является такой важнейший ресурс повышения качества законодательной деятельности Федерального Собрания и, следовательно, качества государственного управления, как регламентация на уровне федерального закона порядка принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов.

В целях повышения информационной открытости в деятельности органов власти всех уровней представляется обоснованным установить на уровне федерального закона перечни сведений, которые должны быть размещены на официальных интернет-сайтах государственных органов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (с учетом различий полномочий государственных органов разных уровней, а также специфики сфер компетенции разных органов исполнительной власти).

Для повышения открытости в деятельности Федерального Собрания, а также информирования граждан о деятельности федеральных органов исполнительной власти необходимо рассмотреть предложение о закреплении в федеральном законе обязательности телевизионной трансляции на государственных общедоступных телеканалах и радиоканалах проведения в Государственной Думе и Совете Федерации «правительственного часа» на основании решения не менее двух фракций политических партий в Государственной Думе или не менее одной трети от общего числа членов Совета Федерации.

Одним из важнейших недостаточно используемых ресурсов повышения обоснованности и качества разрабатываемых мер по модернизации политической системы является привлечение представителей научного сообщества в качестве экспертов и разработчиков конкретных предложений.

Важность усиления научно-экспертного обеспечения осуществления модернизации политической системы Российской Федерации подтверждается поручениями Президента России Д.А. Медведева по итогам встречи 11 декабря 2009 года с судьями Конституционного Суда Российской Федерации — в частности, поручением о проработке вопроса о создании Центра современного конституционализма (публичного права)[1]. В этом направлении представляется весьма целесообразной разработка проектов концептуальных документов, предлагающих решения вопросов стратегии дальнейшего развития политической системы Российской Федерации, которые могли бы стать предметом широкой общественной дискуссии с участием политических партий и других институтов гражданского общества.

Таким образом, политическая система Российской Федерации в 2009 году развивалась в направлении совершенствования условий для расширения реализации демократических прав граждан. Однако состояние политической системы государства в настоящее время во многих аспектах еще не соответствует потребностям российского общества и не обеспечивает должной эффективности государственного управления, что обусловливает необходимость ее дальнейшей модернизации.

[1] http//news.kremlin.ru/news/6448

§ 2. Состояние и перспективы развития избирательного законодательства[1]

Главная особенность в развитии избирательного законодательства в 2009 году — четкая направленность проведенных изменений в федеральных законах о выборах на обеспечение демократизации избирательных процедур, усиление гарантий избирательных прав граждан, предотвращение нарушений законодательства при проведении выборов.

В первой половине 2009 года были приняты федеральные законы, закрепляющие комплекс мер по совершенствованию избирательного законодательства, заявленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 года:

— установлены гарантии представительства в Государственной Думе избирателей, проголосовавших за политические партии, федеральные списки кандидатов которых не были допущены к распределению депутатских мандатов, но при этом за них проголосовало от 5 до 7 процентов избирателей, принявших участие в выборах[2]. Установлено, что до распределения депутатских мандатов между федеральными списками кандидатов, допущенными по результатам выборов к их распределению, будет осуществляться передача федеральному списку кандидатов, получившему менее 7, но не менее 6 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, — двух депутатских мандатов, а получившему менее 6, но не менее 5 процентов голосов избирателей, — одного депутатского мандата;

— установлены поэтапное уменьшение количества подписей избирателей в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы, а также освобождение от сбора подписей политических партий, списки кандидатов которых допущены к распределению депутатских мандатов в региональных парламентах не менее чем в одной трети субъектов Российской Федерации[3]. Установлено, что на выборах депутатов Государственной Думы VI созыва (в 2011 году) политическая партия, которая осуществляет сбор подписей в поддержку выдвинутого ею федерального списка кандидатов, будет обязана собрать не менее 150 тысяч подписей избирателей (в настоящее время — 200 тысяч), а на выборах депутатов Государственной Думы последующих созывов — не менее 120 тысяч подписей;

— исключен институт избирательного залога как форма обеспечения выдвижения списков кандидатов на выборах в органы власти всех уровней, в том числе депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и в выборные органы местного самоуправления[4]. Отмена института избирательного залога стала существенной дополнительной гарантией обеспечения равных усло-

---

[1] Материал представлен Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству.

[2] Федеральный закон от 12 мая 2009 года № 94-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации».

[3] Федеральный закон от 3 июня 2009 года № 108-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с сокращением количества подписей избирателей в поддержку выдвижения федеральных списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и уточнением оснований для регистрации кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления».

[4] Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 3-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов».

вий участия кандидатов и политических партий в выборах независимо от их финансового состояния.

Кроме того, Федеральным законом от 28 апреля 2009 года № 75-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий» установлено поэтапное снижение требуемой минимальной численности членов политической партии, необходимой для ее регистрации и деятельности: с 1 января 2010 года и до 1 января 2012 года она будет составлять не менее 45 тысяч членов, с 1 января 2012 года — не менее 40 тысяч членов политической партии[1]. Представляется, что такое изменение в незначительной мере облегчит существующие требования и трудности при создании новых политических партий.

На усиление роли политических партий в формировании представительных органов местного самоуправления направлен Федеральный закон от 5 апреля 2009 года № 42-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25 и 26 Федерального закона «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которым установлен новый порядок участия общественных объединений, не являющихся политическими партиями, на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований по пропорциональной избирательной системе. Указанные общественные объединения теперь вправе участвовать в формировании списков кандидатов на муниципальных выборах только на основе соответствующего соглашения о создании объединения (союза) с какой-либо политической партией, участвующей в выборах. Соответственно, политическая партия стала единственным видом избирательного объединения, которое будет вправе самостоятельно выдвигать списки кандидатов на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований. Правом создать объединение (союз) с политическими партиями наделены все зарегистрированные в соответствии с законом общественные объединения, не являющиеся политическими партиями (устав которых предусматривает участие в выборах и которые зарегистрированы на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне). Это нововведение также будет стимулировать сотрудничество политических партий с другими общественными объединениями на местном уровне и способствовать повышению ответственности депутатов, избранных по спискам кандидатов, перед избирателями.

Федеральным законом от 9 ноября 2009 года № 250-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 приложения к Федеральному закону «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на всей территории Российской Федерации установлен единый минимальный возраст — 18 лет, по достижении которого гражданин Российской Федерации может быть избран депутатом представительного органа муниципального образования.

Необходимо отметить и поддержать аргументированную позицию Президента России, заявленную в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2009 года, о целесообразности в перспективе отказаться от сбора подписей избирателей как метода допуска политических партий к выборам. В настоящее

[1] До 24 декабря 2004 года (день вступления в силу Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 168-ФЗ) минимальная численность членов политических партий, требуемая законом, составляла 10 тысяч человек.

время такая корректировка законодательства о выборах уже является своевременной и вполне обоснованной. Поэтому представляется обоснованным отменить институт сбора подписей избирателей, требуемых для допуска политических партий к участию в выборах, с тем чтобы это нововведение действовало на предстоящих выборах депутатов Государственной Думы.

Как показали выборы депутатов региональных парламентов 11 октября 2009 года, сопровождавшиеся в ряде регионов существенными нарушениями избирательного законодательства, прежде всего связанными с применением административного ресурса, действующее федеральное законодательство о выборах нуждается в усилении гарантий, обеспечивающих свободное и честное проведение выборов, в том числе равные права политических партий при проведении избирательной кампании.

Представляется логичным, что для достижения заявленных в Послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации целей необходимо разработать ряд дополнительных предложений по совершенствованию избирательного законодательства, основывающихся на мониторинге законодательства и правоприменительной практики. При этом особое внимание следует уделить предложениям, касающимся политических партий, не обладающих большинством голосов в Государственной Думе.

Необходимо отметить некоторые из наиболее существенных проблем в законодательстве о выборах и практике избирательных кампаний, выявленных во время проведения федеральных и региональных избирательных кампаний 2007—2009 годов, и высказать предложения по их решению.

Чрезвычайно острой и нерешенной проблемой при проведении выборов остается использование так называемого административного ресурса в интересах отдельных участников избирательных кампаний, что нередко наносит серьезный ущерб демократическому характеру формирования органов власти в России, подрывает доверие граждан к государству. В этом направлении федеральному законодателю еще предстоит выработать адекватные эффективные решения.

В целях обеспечения более сбалансированной представленности политических партий в составе избирательных комиссий всех уровней и предотвращения чрезмерного доминирования в них представителей какой-либо одной партии необходимо усовершенствовать порядок формирования избирательных комиссий исходя из того, чтобы не менее половины членов избирательной комиссии назначались политическими партиями (депутатскими объединениями в Государственной Думе, региональными отделениями политических партий и т.д.) с соблюдением пропорции численности фракций политических партий в соответствующем законодательном (представительном) органе государственной власти.

Такая корректировка порядка формирования избирательных комиссий могла бы способствовать существенному повышению качества их работы, более активному их реагированию на нарушения законов о выборах и более эффективной защите избирательных прав граждан. Для этого необходимо внести изменения в Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ) — в частности, в его статью 22, которой установлено, что «в избирательную комиссию может быть назначено не более одного представителя от каждой политической партии».

Актуальной является выработка комплекса мер, направленных на повышение независимости деятельности избирательных комиссий всех уровней, повышение

профессионализма и ответственности их членов. В этом направлении необходимо существенно усилить меры административной и уголовной ответственности за нарушения законодательства о выборах, в особенности совершенные лицом с использованием своего служебного положения, в том числе установить меры ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение членами избирательных комиссий решения суда (в том числе неисполнение обязанности незамедлительного исполнения решения суда).

Целесообразно в целях предотвращения нарушений при подсчете голосов избирателей на избирательных участках установить в законодательстве право наблюдателей, направляемых политическими партиями, производить фото- и видеосъемку процесса подсчета голосов избирателей на избирательных участках с момента окончания голосования до момента выдачи копий протоколов о результатах голосования.

Для повышения эффективности деятельности системы избирательных комиссий в Российской Федерации, в том числе для предотвращения и оперативного пресечения нарушений избирательного законодательства целесообразно установить право Центральной избирательной комиссии Российской Федерации отменять решения избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и других избирательных комиссий при нарушениях ими законодательства Российской Федерации, выявленных ЦИК России на выборах всех уровней, а также установить право ЦИК России давать избирательным комиссиям предписания, обязательные для исполнения в период подготовки и проведения избирательных кампаний в органы государственной власти всех уровней и в органы местного самоуправления.

Представляется обоснованным конкретизировать в федеральных законах правовые нормы о периоде предоставления бесплатного эфирного времени, исключив возможность для их произвольного толкования, нарушающего принцип обеспечения равных условий для всех претендентов, и учитывая при этом различия объемов вещания региональных государственных организаций телерадиовещания (в настоящее время имеется существенная неопределенность формулировки правовой нормы пункта 2 статьи 51 вышеназванного Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ: «когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию»).

Необходимо осуществлять дальнейшее развитие механизмов общественного контроля за проведением выборов, подсчетом голосов избирателей, установлением итогов голосования. Для этого целесообразно предоставить право общероссийским и региональным общественным организациям, в уставе которых предусмотрено участие в осуществлении общественного контроля за проведением выборов, направлять наблюдателей в избирательные комиссии и на избирательные участки в день голосования на выборах соответствующего уровня в органы законодательной (представительной) государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Вопрос об оптимальной величине так называемого заградительного барьера на выборах депутатов Государственной Думы постоянно является предметом обсуждения в дискуссиях о совершенствовании избирательной системы в России. Установленный в настоящее время 7-процентный заградительный барьер представляется чрезмерно высоким и не соответствующим цели обеспечения эффективной представительности избираемого парламента. Возможное снижение в ближайшей перспективе указанного барьера до 5 процентов не отразилось бы негативно на достигнутой политической стабильности в России, а напротив, могло

бы способствовать усилению устойчивости политической системы за счет расширения политического спектра общества, представленного в Государственной Думе.

В настоящее время в рамках межпартийной и экспертной дискуссии обсуждается идея о применении пропорциональной избирательной системы (по партийным спискам) в полном объеме на выборах депутатов всех законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а в субъектах Российской Федерации, имеющих двухпалатные региональные парламенты, — на выборах депутатов одной из палат. Такое нововведение будет способствовать устранению недостатков использования мажоритарной избирательной системы при формировании региональных парламентов — в частности, значительного расхождения между результатами голосования за списки кандидатов, выдвинутые политическими партиями, и за кандидатов по одномандатным округам. Кроме того, это нововведение будет стимулировать формирование многопартийной структуры региональных парламентов. При этом необходимо обеспечить применительно к выборам депутатов региональных парламентов эффективные правовые гарантии реализации пассивного избирательного права граждан, не являющихся членами политических партий. Направленные на сходную цель правовые гарантии в отношении выборов депутатов Государственной Думы, установленные в Федеральном законе от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», являются недостаточно эффективными.

§ 3. Особенности законодательства о формировании Совета Федерации и статусе его членов[1]

С момента принятия Конституции Российской Федерации, установившей, что порядок формирования Совета Федерации определяется федеральным законом, не прекращался поиск модели формирования верхней палаты российского парламента[2]. Предлагаемые проекты отражали различные варианты — от прямых и ступенчатых выборов, проводимых путем выдвижения делегатов представительными органами, до различных способов делегирования и прямого назначения. Совет Федерации также занимался поиском оптимальной модели формирования палаты, которая наиболее полно обеспечила бы сочетание стабильности и независимости в деятельности Совета Федерации при адекватном выражении интересов субъектов Российской Федерации. При этом неоднократно отмечалось, что в условиях, заданных Основным законом России, еще не исчерпаны резервы модернизации действующей модели.

Поэтому весьма позитивно были восприняты предложения, прозвучавшие в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 5 ноября 2008 года.

Президент предложил свой вариант выборности Совета Федерации, согласно которому «вторая палата должна формироваться только из числа лиц, избранных в представительные органы власти и депутатов местного самоуправления соответствующего субъекта Федерации». В результате «в Совете Федерации будут работать граждане, прошедшие процедуру публичного избрания, имеющие опыт

[1] Материал представлен Комиссией Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности.

[2] Изменения порядка формирования Совета Федерации происходили в 1995 и 2000 годах.

работы с избирателями и представляющие не только органы власти субъекта Федерации, но и, самое главное, непосредственно его население».

В целях реализации соответствующих положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2008 года Президент внес в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

14 февраля 2009 года Президент России Д.А. Медведев подписал Федеральный закон от 14 февраля 2009 года № 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 14 февраля 2009 года № 21-ФЗ), предусматривающий принципиально новый порядок формирования Совета Федерации, который с учетом конституционных положений будет представлять уже четвертую модель формирования второй палаты российского парламента[1].

Закон стал своего рода компромиссом между сторонниками перехода к выборам членов Совета Федерации и теми, кто хотел бы идти по пути их назначения.

Законом внесены следующие изменения.

1. Членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, и достигший возраста 30 лет. При этом действующее положение о необходимости проживания гражданина Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации в течение 10 лет исключается.

2. Устанавливается, что кандидатом для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации может быть гражданин Российской Федерации, являющийся депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или депутатом представительного органа муниципального образования, расположенного на территории субъекта Российской Федерации, органом государственной власти которого осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации. При этом избранный (назначенный) член Совета Федерации обязан в соответствующий срок сложить полномочия депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или депутата представительного органа муниципального образования.

3. Исключается положение части третьей статьи 5 Федерального закона от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которому указ (постановление) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской

[1] Федеральный закон вступает в силу 1 января 2011 года. Члены Совета Федерации, избранные (назначенные) до 1 января 2011 года, продолжают осуществлять свои полномочия после 1 января 2011 года впредь до избрания (назначения) нового члена Совета Федерации — представителя от того же органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Федерации две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против назначения данного представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В связи с этим исключается процедура рассмотрения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации указа (постановления) о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

4. В соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон от 8 мая 1995 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 8 мая 1995 года № 3-ФЗ), полномочия члена Совета Федерации могут быть досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта Российской Федерации в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации. Причем представление Председателя Совета Федерации для этого не требуется. При принятии такого решения орган государственной власти субъекта Российской Федерации в тот же день телеграммой уведомляет Совет Федерации о содержании решения и не позднее чем через пять дней со дня вступления решения в силу направляет его в Совет Федерации.

5. Расширен перечень документов, которые кандидат для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации обязан представить соответственно в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Помимо сведений о размере и об источниках доходов за год, предшествующий году избрания (назначения), и сведений об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, кандидат обязан представить справку из соответствующего законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации либо справку из соответствующего представительного органа муниципального образования об исполнении полномочий депутата и заявление с обязательством в случае избрания (назначения) членом Совета Федерации сложить полномочия депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или депутата представительного органа муниципального образования и прекратить иную деятельность, несовместимую со статусом члена Совета Федерации.

6. Полномочия члена Совета Федерации начинаются со дня его избрания (назначения) соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Избранный (назначенный) член Совета Федерации в десятидневный срок со дня вступления в силу решения о его избрании (назначении) направляет в Совет Федерации копию решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении полномочий депутата в связи с его избранием (назначением) членом Совета Федерации либо копию документа, удостоверяющего, что им в трехдневный срок было подано заявление о сложении полномочий депутата, а также копию приказа (иного документа) об освобождении от иных обязанностей, несовместимых со статусом члена Совета Федерации, либо копию документа, удостоверяющего, что им в трехдневный срок было подано заявление об освобождении от таких обязанностей.

7. Избранный (назначенный) член Совета Федерации приступает к осуществлению своих полномочий со дня подтверждения получения Советом Федерации вышеуказанных документов, порядок подтверждения получения которых устанавливается Регламентом Совета Федерации.

8. Полномочия члена Совета Федерации прекращаются со дня избрания (назначения) нового члена Совета Федерации — представителя от того же органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Порядок принятия Советом Федерации решений о прекращении полномочий членов Совета Федерации закрепляется Регламентом Совета Федерации.

Между тем еще на ранних стадиях рассмотрения законопроекта в Государственной Думе, а также в процессе обсуждения в Совете Федерации высказывались мнения о том, что рассматриваемый федеральный закон содержит формулировки, вызывающие неоднозначное толкование и требующие дополнительной корректировки.

1. В Федеральном законе от 14 февраля 2009 года № 21-ФЗ не указано минимальное количество избирателей муниципального образования, депутат которого сможет претендовать на должность члена Совета Федерации. В общероссийском масштабе муниципальные образования с малой численностью населения — это в основном сельские поселения. После принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» общее число муниципалитетов в стране увеличилось с 5 до 24 тысяч, и большинство из вновь образованных 19 тысяч муниципалитетов являются сельскими поселениями с малой численностью населения — 1000, 100, даже 50 человек.

2. Норма, согласно которой «полномочия члена Совета Федерации могут быть также досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом государственной власти субъекта Российской Федерации в том же порядке, в котором осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации», воспроизводит норму, которая существовала до декабря 2004 года и по своему содержанию является неопределенной, что и послужило в свое время основанием для ее пересмотра. Остается неясным, являются ли основаниями для досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации в смысле указанной нормы только те основания, которые установлены в статье 4 Федерального закона от 8 мая 1995 года № 3-ФЗ, или любые иные основания (как это ранее толковалось органами государственной власти субъектов Российской Федерации при правоприменении). Кроме того, данная норма не дает четкого представления о том, распространяется ли данный порядок досрочного прекращений полномочий на членов Совета Федерации избранных (назначенных) до 1 января 2011 года.

Вместе с тем обращает на себя внимание тот факт, что Федеральный закон от 14 февраля 2009 года № 21-ФЗ носит во многом рамочный характер, поскольку в нем отсутствуют нормы, содержащие детальный и единый для всех субъектов Российской Федерации порядок делегирования представителей в Совет Федерации. В частности, не прописан механизм, на основании которого высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации из множества победивших на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, будет назначать представителя в Совет Федерации. Отсутствие четкой процедуры фактически вынудит субъекты Российской Федерации самостоятельно регулировать эти вопросы своими нормативными правовыми актами. А это противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку в соответствии с пунктом «г» статьи 71

«установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти» находится в ведении Российской Федерации. Отсутствие детально прописанного в Федеральном законе порядка избрания (назначения) члена Совета Федерации на уровне субъекта Российской Федерации является его существенным недостатком.

§ 4. Влияние институтов гражданского общества на качество законов[1]

В ходе формирования российского правового государства повышается значение институтов гражданского общества, расширяются и укрепляются общественные структуры, формируются общественные отношения, основанные на конституционном принципе политического многообразия. В соответствии с Конституцией Российской Федерации граждане участвуют в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Активность населения проявляется через участие в различных общественных объединениях.

Участие граждан в деятельности органов власти — форма реализации суверенитета народа в осуществлении важнейшего вида государственной власти, которая основывается на принципах публичности, открытости, взаимодействия с демократическими институтами, ориентации на общественную поддержку, предотвращения конфликтов в общественных отношениях и др.

В настоящее время в России на федеральном, региональном и местном уровнях созданы и работают ряд институтов, обеспечивающих эффективное взаимодействие гражданского общества и государства в решении важных для страны проблем.

Организации гражданского общества вносят ощутимый вклад в повышение качества решений, принимаемых органами государственной власти посредством проведения различных экспертиз, консультаций, общественных слушаний.

Активизация гражданского общества является одной из важнейших предпосылок успешности административной реформы, реформирования судебной системы и правоохранительных органов, проведения реформы образования, реформы жилищно-коммунального хозяйства, реализации приоритетных национальных проектов. Задача развития институтов гражданского общества выделена в качестве одного из приоритетных направлений государственной политики.

Задачи по повышению эффективности взаимодействия органов власти и общества решаются путем разработки и внедрения механизмов проведения публичных слушаний, проведения общественной экспертизы социально значимых решений органов власти и проектов законов, затрагивающих интересы граждан, включения представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов власти, создания и деятельности при органах власти общественных советов с участием представителей гражданского общества.

2009 год ознаменовался началом процесса реализации законодательных инициатив, предложенных различными институтами гражданского общества. Эти инициативы касались в основном перспектив развития законодательства о не-

[1] Материал представлен Комиссией Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества.

коммерческих организациях и общественных объединениях (далее — НКО), а также благотворительной деятельности.

В апреле 2009 года Президент Российской Федерации Д.А. Медведев на заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека поддержал идеи совершенствования законодательства об институтах гражданского общества[1]. В мае 2009 года распоряжением Президента Российской Федерации была образована рабочая группа по вопросам совершенствования законодательства Российской Федерации о некоммерческих организациях, куда наряду с представителями органов законодательной и исполнительной власти вошли общественные деятели. Также, в 2009 году была возобновлена деятельность Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, который активно включился в работу по модернизации законодательства о НКО.

Председатель Совета Федерации С.М. Миронов поддержал реформирование законодательства о некоммерческих организациях, подчеркнув, что «...ужесточение режима регулирования деятельности НКО, отмена заявительной регистрации, сложная отчетность для Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии и Федеральной налоговой службы, а также другие меры, предусмотренные законодательством в 2006 году, не помогли отделить зерна от плевел... За два года действия поправок в закон об НКО выяснилось, что они не сработали. Это привело к произволу регуляторов и параличу деятельности организаций гражданского общества в целом ряде сфер... Избавляя НКО от избыточного контрольного прессинга, государство демонстрирует доверие гражданскому обществу, проявляет желание найти в нем опору в непростой кризисный период»[2].

В сентябре 2009 года Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 года № 986 в России была учреждена должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. По мнению Президента Российской Федерации Д.А. Медведева, в России не была создана полноценная система защиты детства: «защита прав ребенка — очень тонкая, но в то же время очень важная сфера социальной жизни, которая требует отдельного регулирования».

Все вышеуказанные обстоятельства послужили основой для развития законодательства, регулирующего вопросы взаимодействия институтов гражданского общества с органами власти в сфере деятельности некоммерческих организаций.

Проанализировав правоприменительную практику законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы деятельности неправительственных организаций и иных институтов гражданского общества, в частности проведя мониторинг деятельности экспертных советов при законодательных (представи-

---

[1] «В отношении законодательства о НКО. Оно явно не является идеальным, несмотря на то, что мы потратили на его совершенствование довольно много времени за последние годы. Я думаю, что какие-то изменения в нем возможны, а какие-то даже и необходимы. Причем я имею в виду все вопросы: и вопросы налогообложения некоммерческих организаций, и вопросы, связанные с определением порядка взаимодействия между НКО и органами власти, вопросы информирования граждан о деятельности неправительственных организаций, вопросы государственной поддержки организаций гражданского общества, вопросы проведения общественной экспертизы, а также публичных слушаний по вопросам, которые являются существенными для общества. Все эти темы, так или иначе, конечно, отражены в законодательстве о деятельности НКО, но, наверное, здесь можно многое еще поменять» // Из выступления Президента Российской Федерации Д.А. Медведева на заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека (15 апреля 2009 года).

[2] *С.М. Миронов.* «Ослабление контроля за НКО — знак доверия государства к обществу» // http://www.rosbalt.ru/2009/03/02/622563.html

тельных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, следует выделить четыре основных интегральных критерия повышения качества законов и влияния их на качество жизни населения в данной сфере правоотношений.

Первое — унификация российского законодательства и приведение его в соответствие с международными стандартами. Эта одна из перспективных задач, предполагающая определение основных принципов некоммерческого законодательства и дальнейшее закрепление их в федеральных законах, а также унификацию организационно-правовых форм НКО.

Второе направление включает в себя дальнейшее конструктивное сотрудничество государства с некоммерческими организациями и общественными объединениями. Данная сфера отношений предполагает создание процедур и механизмов общественной экспертизы законопроектов (в том числе антикоррупционной, антидискриминационной, гендерной, экологической и т.д.).

25 декабря 2008 года принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», расширяющий полномочия Общественной палаты Российской Федерации. Данный закон упростил процедуру общественной экспертизы с участием Общественной палаты, предложив направлять в Общественную палату все внесенные в повестку заседаний Государственной Думы законопроекты. Кроме того, закон предусматривает участие представителей Общественной палаты в работе комитетов и комиссий Государственной Думы, и члены Общественной палаты могут готовить свое экспертное заключение еще на стадии предварительного рассмотрения законопроектов.

Заключения общественных палат и экспертных советов носят исключительно рекомендательный характер для органов государственной власти и местного самоуправления. В то же время отсутствие законодательно проработанного механизма общественной экспертизы, проводимой действующими институтами гражданского общества, не позволяет обществу реально участвовать в обсуждении социально значимых решений, принимаемых органами власти, а также высказывать общественное мнение в виде экспертных заключений на проекты законов, затрагивающих интересы граждан.

Следующим направлением повышения качества законодательства, регулирующего вопросы НКО, являются упрощение языка законодательства, исключение внутренних противоречий, унификация терминологии и устранение неточностей там, где есть возможность произвольного толкования норм. По мнению членов общественных палат, экспертных советов при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации и некоммерческих организаций, нарушение юридической техники, неопределенность понятий и сложность терминологии вызывают трудности в правоприменительной практике, тем самым создавая условия для проявления коррупции.

Четвертое направление предполагает объединение мер по упрощению процедур регистрации организаций и изменений в учредительных документах, ликвидации НКО, а также по снижению бремени государственного контроля и связанных с ним издержек НКО. Проблема эта возникла после принятия в 2006 году поправок в федеральные законы от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее — Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ) и от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее — Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ). Эти изменения ввели ряд новых

требований к общественным объединениям, некоммерческим организациям и иностранным некоммерческим неправительственным организациям. Поправки ограничили круг учредителей общественных организаций в Российской Федерации, расширили основания, по которым им может быть отказано в регистрации, и увеличили полномочия государственных органов в области надзора за деятельностью организаций.

В результате сложилась неединообразная правоприменительная практика, значительное количество организаций столкнулось с массой проблем из-за постоянной тревоги по поводу различного рода проверок. Основная масса организаций исключалась из реестра в связи с непредставлением введенной в 2006 году отчетности. При этом часто суды не рассматривали вопрос о том, действительно ли организация прекратила деятельность, а выносили решение по формальным причинам — как наказание за несданный отчет. Однако необходимо отметить, что большое количество организаций, зарегистрированных в конце 1990-х годов на волне подъема гражданской активности, действительно фактически прекратили свою деятельность. В связи с тем, что процесс ликвидации любого юридического лица, в том числе и некоммерческой организации, крайне затратен как с финансовой, так и временно́й точки зрения, а также связан с налоговыми и иными проверками, многие руководители НКО предпочитали фактическое, а не юридическое прекращение деятельности. И ликвидация таких организаций в судебном порядке по иску Федеральной регистрационной службы была для обеих сторон выходом из ситуации.

В связи с тем, что нововведения 2006 года коснулись и процесса регистрации некоммерческих организаций, а именно: был установлен единый уполномоченный орган в сфере регистрации некоммерческих юридических лиц, процесс регистрации новых организаций, а также процедура внесения изменений в учредительные и иные документы существующих НКО был существенно затруднен. Это объяснялось, в частности, неоднозначностью толкования формулировок оснований для отказа в регистрации, а также тем, что до 2006 года некоммерческие организации регистрировались в налоговых органах в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Налоговые органы не уделяли особого внимания содержанию уставных документов, регистрируя организации по формальным основаниям. Это повлекло за собой проблему возможного несоответствия уставов нормам законодательства и требованиям Министерства юстиции Российской Федерации, и некоммерческие организации вынуждены были за свой счет исправлять ошибки, допущенные налоговыми органами при регистрации таких организаций.

Сделаны первые шаги по исправлению указанных правовых коллизий — в частности, принят Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 170-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» (далее — Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 170-ФЗ), предусматривающий некоторое упрощение процедуры регистрации НКО путем введения института приостановления регистрации с сохранением за организацией уплаченной государственной пошлины.

Принятый Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 170-ФЗ, установил, что формы регистрации, формы и сроки отчетности НКО, ранее утверждавшиеся Правительством Российской Федерации, отныне должны утверждаться Минюстом России. Указанный федеральный закон изменил периодичность осуществления контроля за деятельностью НКО, а также установил градацию НКО по

объему и источникам финансирования. В документе практически в два раза сокращается срок принятия решения о государственной регистрации или об отказе в государственной регистрации некоммерческой организации, который составляет 14 дней, и срок для уведомления заявителя об отказе или приостановлении государственной регистрации — 3 дня.

Согласно Федеральному закону от 17 июля 2009 года № 170-ФЗ в случае неправильного оформления документов для регистрации организация получает отсрочку для исправления погрешностей вместо того, чтобы проходить всю процедуру заново. Кроме того, отменяется норма об отказе в регистрации структурного подразделения иностранной НКО, цели и задачи которой угрожают культурному наследию или самобытности России. Также изменен режим отчетности НКО. С 1 января 2010 года изменяются формы и порядок представления отчетности некоммерческими организациями в зависимости от состава учредителей, а также полученных организацией имущества и денежных средств, источника их поступления.

Новые нормы Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ сохраняют обязанность ежегодно представлять в Минюст России (его территориальные органы) отчет о деятельности организации с указанием персонального состава руководящих органов, а также уведомление о расходовании денежных средств и об использовании иного имущества лишь для тех НКО, которые отвечают хотя бы одному из трех признаков:

— учредителями (участниками, членами) НКО являются иностранные граждане и (или) организации либо лица без гражданства;

— НКО в течение года получила имущество, в том числе денежные средства, от международных или иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства;

— НКО в течение года получила имущество, в том числе денежные средства, на сумму 3 млн. рублей и более.

Если НКО не отвечает ни одному из указанных признаков, то она обязана представить в Министерство юстиции Российской Федерации (его территориальный орган) заявление, подтверждающее ее право не сдавать отчеты, а также информацию в произвольной форме о продолжении своей деятельности. Сроки подачи такого заявления должен определить Минюст России.

Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 170-ФЗ также устанавливает, что некоммерческие организации обязаны размещать в сети Интернет или предоставлять СМИ для опубликования сообщение о продолжении своей деятельности в объеме сведений, представляемых в уполномоченный орган или его территориальный орган.

Кроме того, Министерству юстиции Российской Федерации и его территориальным органам запрещается требовать при государственной регистрации некоммерческой организации документы, не предусмотренные Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ.

Помимо этого по инициативе институтов гражданского общества были разработаны и приняты поправки, касающиеся вопросов сокращения числа проверок НКО. Проведение проверок деятельности некоммерческой организации будет осуществляться с периодичностью, установленной Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а именно один раз в три года.

Данное новшество не распространяется на общественные объединения, поскольку аналогичные изменения не были внесены в Федеральный закон от

19 мая 1995 года № 82-ФЗ, содержащий специальные правовые нормы об обязанностях общественных организаций, общественных движений, общественных фондов и прочих общественных объединений.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2009 года были высказаны предложения по поддержке некоммерческого сектора. В частности, Президентом России дано поручение по подготовке проекта федерального закона о введении института социально ориентированных некоммерческих организаций. Законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» внесен в Государственную Думу 23 ноября 2009 года и предусматривает возможность оказания социально ориентированным некоммерческим организациям финансовой, информационной и консультационной помощи, размещения в них государственных и муниципальных заказов, предоставления имущества, необходимого для их деятельности[1].

Министерством экономического развития Российской Федерации совместно с представителями гражданского общества был разработан законопроект, предусматривающий расширение спектра предоставления социального вычета для жертвователей, связанный с уплатой налога на доходы физических лиц.

Также по инициативе Президента Российской Федерации Д.А. Медведева были разработаны предложения, направленные на урегулирование порядка допуска некоммерческих организаций к государственным торгам на реализацию социальных услуг, повышение прозрачности и регулирования благотворительности в России.

Как подчеркнул Председатель Правительства Российской Федерации В.В. Путин, выступая на конференции министров социального блока государств — членов Совета Европы в феврале 2009 года, «во время кризиса социальные проблемы являются приоритетными, и решать их государство намерено вместе с некоммерческими организациями и другими структурами гражданского общества, для которых создавалась и будет дальше создаваться максимально благоприятная налоговая среда»[2].

Одним из важнейших документов 2009 года стала одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2009 года № 1054-р Концеп-

---

[1] Кроме того, во исполнение поручений Президента Российской Федерации, направленных на поддержку деятельности некоммерческих организаций, разработаны проекты законов, в частности:

об освобождении от налогообложения материальной помощи, оказываемой благотворительными и некоммерческими организациями детям, оставшимся без попечения родителей, а также инвалидам;

об освобождении от налога на добавленную стоимость оказываемых некоммерческими организациями услуг по уходу за больными, инвалидами, престарелыми, по социальному обслуживанию детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

об освобождении от налога на прибыль организаций грантов, выделяемых на поддержку программ охраны здоровья, развития физической культуры и массового спорта;

об обеспечении возможности формирования и пополнения целевого капитала некоммерческих организаций за счет пожертвования ценных бумаг и недвижимого имущества, а также о включении в перечень видов деятельности, финансирование которых допускается из средств целевого капитала, деятельности по охране окружающей среды;

о совершенствовании законодательства о благотворительной деятельности — в частности, признание благотворительной деятельностью социальную реабилитацию детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оказание бесплатной юридической помощи, содействие научно-техническому творчеству детей и молодежи, а также содействие добровольчеству;

о внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации, признающих пожертвованием безвозмездное выполнение работ и оказание услуг.

[2] Выступление Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина на конференции министров социального блока государств — членов Совета Европы 26 февраля 2009 года // http://premier.gov.ru/events/news/3476/.

ция содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации. К числу приоритетных направлений социальной политики отнесены: устранение налоговых барьеров, препятствующих развитию социальной рекламы в России, содействие развитию практики благотворительной деятельности граждан и организаций, распространение добровольческой деятельности (волонтерства) в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р). Органам исполнительной власти российских регионов рекомендовано разработать меры, направленные на содействие развитию благотворительной деятельности и добровольчества, а также учитывать положения концепции при подготовке региональных программ социально-экономического развития[1].

В последние годы наблюдается устойчивый рост числа граждан и организаций, участвующих в благотворительной и добровольческой деятельности, а также расширяются масштабы реализуемых благотворительных программ и проектов.

Главной целью государственной политики в сфере поддержки формирования благотворительной и добровольческой деятельности является использование возможностей филантропии как ресурса развития общества, способствующего созданию и распространению инновационной практики социальной деятельности, позволяющего дополнить бюджетные источники для решения социальных проблем внебюджетными средствами и привлечь в социальную сферу трудовые ресурсы добровольцев.

Приоритетным направлением является содействие развитию благотворительных организаций, институционализации благотворительности и добровольчества, так как только организованная благотворительность может обеспечить расширение масштабов благотворительной и добровольческой деятельности и повышение ее результативности, а также развитие культуры благотворительности в обществе.

Реализация задач содействия развитию филантропии предполагает активизацию механизмов самоорганизации участников благотворительной деятельности, саморегулирования благотворительных организаций на принципах партнерского взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества.

Кроме того, в 2009 году одним из важных шагов в правоприменительной практике реализации Федерального закона от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудитель-

---

[1] Как отмечается в Концепции, благотворительная и добровольческая деятельность является сферой, дающей простор созидательной инициативе и социальному творчеству широких слоев населения, обеспечивающей важный вклад в достижение целей социальной политики страны и повышение качества жизни граждан.

Основными задачами содействия развитию благотворительной и добровольческой деятельности Концепция определяет: 1) обеспечение роста поддержки в обществе и расширения участия граждан в благотворительной и добровольческой деятельности, а также повышение доверия граждан к благотворительным организациям; 2) формирование условий для расширения объемов благотворительных пожертвований граждан и организаций; 3) обеспечение роста числа благотворительных организаций, в том числе частных и корпоративных фондов, обеспечивающих устойчивость благотворительной деятельности; 4) содействие повышению эффективности и профессионализма деятельности благотворительных организаций; 5) развитие инфраструктуры информационно-консультационной и образовательной поддержки благотворительной и добровольческой деятельности; 6) формирование условий для эффективного использования потенциала благотворительной и добровольческой деятельности на этапах планирования и реализации социальных программ государства и бизнеса в деятельности государственных и муниципальных учреждений и некоммерческих организаций.

ного содержания» стало образование в субъектах Российской Федерации общественных наблюдательных комиссий[1]. Общественные объединения оказывают содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в вопросах обеспечения благоприятных условий их содержания, создания условий для их адаптации к жизни в обществе. Общественные объединения оказывают содействие администрации учреждения, исполняющего наказания, в целях исправления осужденных к лишению свободы. Для оказания содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, общественные объединения обязаны согласовывать с администрациями мест принудительного содержания планируемые мероприятия, сроки их проведения и указывать персональные данные участвующих в них представителей общественных объединений.

К сожалению, указанный федеральный закон имеет ряд правовых пробелов и коллизий.

В связи с этим по инициативе Комиссии Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества, Федеральной службы исполнения наказаний, членов Общественной палаты Российской Федерации и Экспертного совета по вопросам законодательного обеспечения развития институтов гражданского общества при Комиссии Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества, а также в ходе реализации рекомендаций парламентских слушаний на тему «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (30 октября 2008 года, Совет Федерации) создана рабочая группа по разработке проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»[2]. В июне 2009 года начата процедура подготовки законодательной инициативы Совета Федерации по внесению изменений в Федеральный закон от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ.

Идея партнерства общественных организаций с различными государственными структурами, заложенная в вышеуказанном федеральном законе, представляет большую ценность, ее можно развивать, последовательно добиваться расширения полномочий общественных контролеров.

В конце 2008 года серьезные опасения были связаны с обновленной редакцией Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», согласно которой НКО должны были наравне с бизнесом участвовать в аукционах по аренде помещений. Большое число некоммерческих организаций были не в состоянии выполнить данные нормы.

По инициативе некоммерческих организаций были разработаны предложения, на основании которых принят Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 173-ФЗ «О внесении изменений в статьи 17[1] и 53 Федерального закона «О защите конкуренции». В соответствии с указанным федеральным законом государ-

[1] Согласно указанному федеральному закону правом на выдвижение кандидатур в состав общественной наблюдательной комиссии обладают общероссийские, межрегиональные или региональные общественные объединения, имеющие государственную регистрацию, осуществляющие свою деятельность не менее пяти лет, уставной целью или направлением деятельности которых является защита или содействие защите прав и свобод человека и гражданина. Руководящий коллегиальный орган общественного объединения может выдвинуть в состав общественной наблюдательной комиссии не более двух кандидатур.

[2] В рабочую группу вошли члены Совета Федерации, представители министерств и федеральных служб, члены Общественной палаты Российской Федерации, представители Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, некоммерческих и иных организаций.

ственные корпорации и некоммерческие организации могут арендовать государственное или муниципальное имущество без торгов. Предоставление государственного или муниципального имущества без торгов по-прежнему потребует предварительного согласования с Федеральной антимонопольной службой, однако срок рассмотрения таких ходатайств уменьшается с двух месяцев до 30 дней.

Кроме того, с 1 января 2009 года вступил в силу Федеральный закон от 30 декабря 2008 года № 310-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

Указанным федеральным законом внесены изменения, в частности, в статью 78^1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, регулирующую порядок предоставления субсидий некоммерческим организациям, не являющимся бюджетными учреждениями. В соответствии с внесенными изменениями в законе субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, в решении представительного органа муниципального образования о местном бюджете могут предусматриваться субсидии некоммерческим организациям, не являющимся автономными и бюджетными учреждениями. Порядок определения объема и предоставления указанных субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации и местного бюджета устанавливается соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.

Подводя итог мониторинга законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, следует отметить, что модернизация государственного управления в России невозможна без активного участия в нем граждан, общественных институтов, бизнеса. Благодаря социальному партнерству и взаимосодействию институтов государства и гражданского общества возможна модернизация государства. Во многих регионах России уже несколько лет практикуется публичное обсуждение законопроектов (на референдумах, в профсоюзах, на предприятиях, в трудовых коллективах, в научных кругах, на семинарах, «круглых столах», конференциях и т.д.) с широким привлечением средств массовой информации. Законопроекты публикуются в СМИ или в Интернете на сайте органов власти. К ним обеспечивается доступ, и каждый гражданин может ознакомиться с документом и внести свои коррективы. Многие изменения и дополнения, вносимые общественными структурами, учитываются и вносятся в подготавливаемый правовой акт, затем законопроект рассматривается правотворческим органом.

В процессе принятия закона учет мнений представителей гражданского общества, которые будут участвовать в его реализации, не только дает возможность привести законы в соответствие с жизненными реалиями, исключить некорректные и заведомо невыполнимые установления, но и позволяет закону заранее получить определенную поддержку социальных групп и институтов, общества в целом, начать подготовительную работу по обеспечению его выполнения заблаговременно.

Мониторинг правоприменительной практики нормативных правовых актов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций

Результаты мониторинга правоприменительной практики нормативных правовых актов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций, на протяжении достаточно долгого периода указывают на наличие ряда нормативных положений, позволяющих неоднозначное прочтение и, как следствие, множественное и порой противоположное применение соответствующих нормативных положений государственными органами, госслужащими, правоохранительными и судебными органами.

Исследование было ограничено анализом федеральных законов, регулирующих деятельность некоммерческих организаций:

Анализ положений Всеобщей декларации прав человека, Конституции Российской Федерации, федеральных законов от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее — Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ), от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее — Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ), от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» и иных нормативных правовых актов показывает, что в них по-разному изложено понятие общественного объединения, но в главном — в раскрытии содержания и сущности этого института — они совпадают.

Вместе с тем следует обратить внимание на ряд коллизионных норм в российском законодательстве, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации конституционных прав граждан на объединение, создания и деятельности общественных объединений и закрепления их правового статуса.

Кроме того, в процессе проведенного мониторинга законодательства, регулирующего вопросы правового положения институтов гражданского общества, было выявлено, что закрепленное в части 4 статьи 3 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ положение «создаваемые гражданами общественные объединения могут функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица» требует уточнения. Реализация ими объема предоставляемых законодательством прав, таких как осуществление предпринимательской деятельности для решения общественными объединениями своих уставных целей и задач, совершение гражданско-правовых сделок, создание хозяйственных товариществ и организаций, осуществление внешнеэкономической деятельности, распоряжение принадлежащим им имуществом, возможность проведения аукционов, выставок, спортивных и иных мероприятий, предполагает наличие статуса юридического лица, без чего невозможно участие в гражданских правоотношениях.

Также возникает вопрос об организационно-правовых формах общественных объединений. Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ к их числу не относит религиозные объединения. Вместе с тем они создаются с целью реализации права каждого объединяться с другими для исповедания определенной религии. Кроме того, религиозные объединения обладают всеми признаками общественного объединения (имущественная и организационная обособленность, особенности взаимодействия учредителей с юридическим лицом, особенности

их ответственности и т.д.), что аргументировано определением Конституционного Суда Российской Федерации от 7 февраля 2002 года № 7-О.

Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ ввел такие организационно-правовые формы общественных объединений, как общественное учреждение, общественное движение и общественный фонд, дублирующие организационно-правовые формы некоммерческих организаций (учреждение, движение, фонд), учрежденные Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ.

Следует заметить, что статья 11 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ противоречит пункту 3 статьи 48 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), в котором регламентируется, что в отношении общественных объединений (в том числе и общественного учреждения) его учредители (участники) не имеют имущественных прав (ни вещных, ни обязательственных). Вместе с тем часть 2 и второе предложение части 3 статьи 11 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ определяет, что управление общественным учреждением и его имуществом осуществляется лицами, назначенными учредителем (учредителями). Коллегиальный орган, избираемый участниками, не являющимися учредителями данного учреждения и потребителями его услуг, не вправе распоряжаться имуществом общественного учреждения, если иное не установлено учредителем (учредителями).

Кроме того, в Федеральном законе от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ в отношении общественного учреждения термины «собственник» и «учредитель» используются как синонимы, что само по себе противоречит ГК РФ, так как у общественного объединения не может быть собственников.

Статья 35 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ противоречит пункту 3 статье 48 ГК РФ по тем же основаниям, устанавливая, что в отношении общественных объединений его учредители (участники) не имеют имущественных прав. Статья 35 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ определяет, что общественные учреждения, созданные и финансируемые собственником (собственниками), в отношении закрепленного за ними имущества осуществляют право оперативного управления указанным имуществом.

Общественные учреждения, являющиеся юридическими лицами и владеющие имуществом на праве оперативного управления, могут быть собственниками созданного и (или) приобретенного ими иными законными способами имущества.

Общественные учреждения получают имущество на праве оперативного управления от учредителя (учредителей). В отношении указанного имущества общественные учреждения осуществляют права владения, пользования и распоряжения в пределах, установленных законом, в соответствии с их уставными целями.

Учредитель (учредители) — собственник (собственники) имущества, переданного общественным учреждениям, вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

При переходе права собственности на имущество, закрепленное за общественными учреждениями, к другому лицу данные учреждения сохраняют право оперативного управления указанным имуществом. Общественные учреждения не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ними имуществом и имуществом, приобретенным за счет денежных средств, выделенных им по смете, без письменного разрешения собственника.

Если в соответствии с учредительными документами общественным учреждениям предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то

доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение общественных учреждений и учитываются на отдельном балансе.

Из смысла данной статьи следует, что общественное учреждение может быть создано и одним учредителем (собственником), что, в свою очередь, противоречит статье 18 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ, устанавливающей, что общественные объединения создаются по инициативе их учредителей — не менее трех физических лиц.

Помимо этого общественные учреждения отвечают по своим обязательствам находящимися в их распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидированную ответственность по обязательствам общественного учреждения несет собственник соответствующего имущества.

Вместе с тем следует отметить, что ГК РФ не содержит такого понятия и вида ответственности, как субсидированная ответственность. Статья 399 ГК РФ устанавливает субсидиарную ответственность — в частности, в статье регламентировано, что до предъявления требований к лицу, которое в соответствии с законом, иными правовыми актами или условиями обязательства несет ответственность дополнительно к ответственности другого лица, являющегося основным должником (субсидиарную ответственность), кредитор должен предъявить требование к основному должнику.

Кроме вышеперечисленных, Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ имеет ряд коллизионных понятий. Например, статья 10 указанного федерального закона определяет понятие «общественный фонд» как один из видов некоммерческих фондов, но следует отметить, что общественный фонд является одновременно и организационно-правовой формой общественного объединения и видом некоммерческой организации. Негативность такой ситуации проявляется, например, в следующем: в статье 65 ГК РФ перечислены юридические лица, которые могут быть признаны несостоятельными (банкротами), из некоммерческих организаций к ним отнесены юридические лица, действующие в форме фонда. В данной статье отсутствует упоминание об общественных объединениях, стало быть, оно не может быть признано несостоятельным (банкротом), несмотря на предоставленную законом возможность осуществлять предпринимательскую деятельность. Таким образом, общественный фонд как общественное объединение не может быть признан несостоятельным (банкротом), в то же время общественный фонд является и видом некоммерческих фондов, которые, по выражению статьи 65 ГК РФ, могут быть признаны несостоятельными (банкротами). И получается, что как общественное объединение общественный фонд не может быть признан несостоятельным (банкротом), а как вид некоммерческих фондов — может. К этому следует добавить, что решение о ликвидации общественного фонда как вида некоммерческих фондов может быть принято только судом по заявлению заинтересованных лиц (пункт 2 статьи 119 ГК РФ), несмотря на статью 26 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ, в которой говорится, что ликвидация общественного объединения (в том числе и общественного фонда) может быть осуществлена не только по решению суда, но и по решению съезда (конференции) или общего собрания.

Помимо этого Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ установил, что учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть только физические лица и юридические лица — общественные объединения (статья 6 федерального закона), тем самым ущемил права иных юридических

лиц (например, некоммерческих организаций). Данное упущение затрудняет участие вышеперечисленных субъектов в работе общественных объединений.

Также имеются коллизии между статьей 54 ГК РФ и статьей 28 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ. Пункт 1 статьи 28 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ закрепляет, что официальное название общественного объединения должно содержать указание на его организационно-правовую форму и территориальную сферу его деятельности. Вместе с тем пункт 1 статьи 54 ГК РФ определяет, что юридическое лицо имеет свое наименование, содержащее указание на его организационно-правовую форму. Наименования некоммерческих организаций, а в предусмотренных законом случаях наименования коммерческих организаций должны содержать указание на характер деятельности юридического лица.

Кроме того, статья 4 указанного федерального закона содержит правовой пробел — в частности, в статье указывается, что содержание права граждан на объединение, основные государственные гарантии этого права, статус общественных объединений, порядок их создания, деятельности, реорганизации и (или) ликвидации регулируются Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ, ГК РФ и другими законами об отдельных видах общественных объединений.

Особенности, связанные с созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией отдельных видов общественных объединений — профессиональных союзов, благотворительных и других видов общественных объединений, могут регулироваться специальными законами, принимаемыми в соответствии с указанным федеральным законом. Деятельность указанных общественных объединений до принятия специальных законов, а также деятельность общественных объединений, не урегулированная специальными законами, регулируются указанным федеральным законом.

Статья 13 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ устанавливает, что общественные объединения независимо от их организационно-правовой формы вправе создавать союзы (ассоциации) общественных объединений на основе учредительных договоров и (или) уставов, принятых союзами (ассоциациями), образуя новые общественные объединения. Правоспособность союзов (ассоциаций) общественных объединений как юридических лиц возникает с момента их государственной регистрации.

Из толкования данной статьи следует, что вновь созданная ассоциация (или союз) общественных объединений становится общественным объединением. Иными словами, вводится дополнительная организационно-правовая форма общественного объединения, не предусмотренная статьей 7 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ, которая предусматривает такие формы как: общественная организация, общественное движение, общественное учреждение, общественный фонд, орган общественной самодеятельности, политическая партия.

Сопоставив данное положение Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ с ГК РФ, следует отметить противоречие с пунктом 1 статьи 117 ГК РФ, в котором указано, что общественными и религиозными организациями (объединениями) признаются добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей. Норма ГК РФ подчеркивает, что это добровольное объединение именно граждан, а не добровольное объединение общественных объединений — юридических лиц. По этой причине представляется, что ассоциацию (союз) общественных объединений

следует считать особой организационно-правовой формой ассоциации (союза) юридических лиц (одной из форм некоммерческих организаций, предусмотренных ГК РФ и Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ), а не новым общественным объединением.

Вышеизложенные недостатки говорят о необходимости разработки и принятия новой редакции Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ.

Результаты мониторинга также указывают на наличие правовых пробелов и коллизий, требующих своего решения путем изменения ряда норм, касающихся деятельности некоммерческих организаций и общественных объединений. В частности, это:

1. Определение места нахождения некоммерческой организации.
2. Право на фирменное наименование.
3. Состав учредителей.
4. Участники (члены, учредители) некоммерческой организации (общественного объединения).
5. Участник общественного объединения.
6. Исполнительный орган некоммерческой организации.
7. Вопросы, требующие квалифицированного большинства при голосовании в высшем органе управления некоммерческой организацией.
8. Отказ в регистрации: противоречие учредительных документов Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации.
9. Отказ в регистрации: наименование оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан.
10. Отказ в регистрации: ненадлежащий порядок оформления документов.
11. Отказ в регистрации: недостоверная информация.

Мониторинг двух основополагающих федеральных законов, регулирующих деятельность общественных объединений и некоммерческих организаций, с использованием метода сравнительного анализа и сопоставления норм права, в частности, норм ГК РФ, федеральных законов от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», от 11 августа 1995 года № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», от 8 февраля 1998 года № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», демонстрирует наличие многочисленных коллизий, несоответствие норм друг другу и иным нормативным правовым актам, правовые пробелы и коррупционные составляющие. Все это позволяет сделать вывод о том, что «некоммерческое» законодательство нуждается в модернизации, приведении его в соответствии с нормами международного права и международной практикой.

§ 5. Качество правового регулирования разграничения полномочий между уровнями публичной власти[1]

Конституция Российской Федерации закрепила основы статуса нашей страны как демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления. Федерализм был положен в основу государственно-территориального устройства страны. Гибкое сочетание двух уровней государственной

[1] Материал представлен Комитетом Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике.

власти должно способствовать гармоничному развитию отношений федерального центра и субъектов Российской Федерации. Однако многие конституционные положения, в том числе составляющие основы конституционного строя и федеративного устройства, еще не полностью нашли воплощение в практической деятельности федеральных и региональных органов государственной власти.

Изменения в федеративных отношениях, произошедшие в 2000—2009 годах, неоднозначно оцениваются в центре и в регионах. Достижения и новые противоречия рассматриваемого периода часто трактуются односторонне, мало анализируются и не становятся базой для выработки обоснованных рекомендаций.

Исторически сложившейся формой государственного устройства нашей страны является федерация, призванная обеспечить государственное единство при сохранении многообразия национальной структуры общества, территориального устройства, отражение разносторонних интересов в рамках общей государственной политики. История России шла по пути укрепления государственности, а принцип объединения территорий, народов и культур всегда лежал в основе государственного строительства. Географическое, культурное и национальное многообразие определяет природу российского федерализма, который является формой государственного устройства, позволяющей народам существовать и развиваться в едином экономическом, политическом и правовом пространстве, говорить на родном языке, не терять свою национально-культурную самобытность.

С 2000 года начинается современный этап формирования федеративных отношений в стране. Установлены принципы организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации, созданы семь федеральных округов и координирующие структуры в них, заложены основы дальнейшего совершенствования системы федеративных отношений и региональной политики.

Укрепление вертикали власти, четкое разграничение компетенции между уровнями управления стали, безусловно, важным средством повышения управляемости страной при условии сохранения этнокультурного многообразия, которое лежит в основе единства страны. В России сложилась федерация, в основе которой лежит союз народов, их культур и традиций.

На федеральном уровне активно велась работа по приведению регионального законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. За этот период созданы предпосылки укрепления целостности государства, преодолены основные центробежные тенденции. Произошло усиление авторитета федеральной власти.

Имеющийся мировой опыт и богатая практика позволили выработать более эффективные подходы к разграничению компетенции между «федеральным центром» и регионами. Продолжился поиск оптимальных взаимоотношений с местным самоуправлением. Были внесены изменения и дополнения в законодательство, уточняющие порядок формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации, четко разграничены полномочия по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также определен порядок их реализации.

Целям укрепления государственности и восстановления управляемости общественных процессов послужило проведение административной реформы. Обновленная структура федерального правительства создана с учетом уточненной компетенции Российской Федерации и появления новых задач и функций государственного управления. Принятые меры помогли достичь общего понимания целей и задач, стоящих перед государством на всех уровнях власти.

Обеспечен принцип единства системы государственной власти. Укрепление федеральной власти повлекло за собой введение единых принципов формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральное законодательство закрепило эти принципы, а также сроки приведения в соответствие с федеральным законодательством законодательства субъектов Российской Федерации. Сформированная система органов государственной власти субъектов Российской Федерации отвечает принципу разделения властей. Закрепление системы разграничения компетенции между уровнями публичной власти позволило перенести реализацию полномочий на тот уровень, где они могут осуществляться более эффективно. Такая модель построения федеративных отношений дала возможность оптимально сочетать централизацию и децентрализацию государственной власти.

Проводимая государственная политика во всех сферах развития общества привела к стремлению субъектов Российской Федерации к более прочному политическому, правовому и социально-экономическому единству. Решена проблема единого гражданства и преодолены тенденции появления гражданства субъектов Российской Федерации, законодательно и политически урегулирован вопрос о субъектном составе страны, возможности его изменения.

Обеспечен принцип равноправия субъектов Российской Федерации. До проведения реформы федеративных отношений указанный принцип нарушался прежде всего существовавшей договорной практикой. В рамках модели формирования органов государственной власти, разграничения полномочий был обеспечен равный статус всех субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным центром.

Четкое разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями власти является одним из элементов реформы федеративных отношений. Другим элементом стали изменения в порядке формирования исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В целях оптимизации системы управления и воссоздания единой вертикали власти была выбрана схема наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Эта мера имела важные политические и управленческие последствия. В частности, возможность продолжения политики передачи осуществления федеральных полномочий при минимальном риске разрушения вертикали исполнительной власти, расширение возможностей федерального центра по предупреждению и преодолению кризисных ситуаций.

Как уже отмечалось, одним из существенных направлений проводимой реформы в сфере федеративных отношений стало обеспечение соответствия регионального законодательства Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Сегодня региональное законодательство развивается в рамках единого правового поля. Во многих субъектах Российской Федерации приняты и действуют весьма содержательные законы в сфере охраны природы, развития культуры и народных промыслов, внедрения эффективных институтов общественного мнения и гражданских инициатив, введения в оборот ресурсов, поддержки новых технологий. Опыт субъектов Российской Федерации по законодательному регулированию ряда вопросов необходимо учитывать, что позволит обогатить законодательную систему федерации в целом и расширить общественную базу реализации законов.

Прошедшие годы наглядно убеждают — социально-экономические преобразования непосредственно связаны с государственно-правовыми институтами, их устойчивостью и эффективностью. Утрата этой связи приводит к экономическим ошибкам, политическим конфликтам и нарушениям законности. Отсюда бесспорен вывод о необходимости преодоления и упрощенного взгляда на государство как сумму органов и их полномочий, которая может произвольно меняться в любую сторону. Государство — сложная социальная система, где народ является главным действующим лицом и ее опорой. Другие элементы государства — публичная власть, бюджет и налоги, территория и границы, правовой порядок, официальное представительство в мировом сообществе — призваны обеспечивать народовластие.

Территориальным «фокусом» всех проявлений жизнедеятельности государства служит соотношение централизации и децентрализации. Оно очень подвижно. Курс на централизацию выражается в последние годы в разных формах: в некоторой концентрации законодательной деятельности на федеральном уровне, в чрезмерной детализации, регламентации в законах по предметам совместного ведения, в недостаточном учете интересов субъектов Российской Федерации, в передаче целого ряда полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации на федеральный уровень, в сохранении чрезмерного ведомственного регулирования со стороны федеральных органов исполнительной власти.

Параллельно или с некоторым временным разрывом происходят процессы децентрализации. В субъектах Российской Федерации интенсивно развивается, в частности, социальное законодательство. Им передается целый ряд полномочий путем внесения изменений в федеральное законодательство и передается обеспечение финансовыми ресурсами для выполнения этих полномочий. Расширяются рамки самостоятельного принятия решений.

Основная проблема состоит в том, что и централистские, и децентралистские тенденции то быстро проявляются, то быстро гаснут. Правовые и управленческие «рокировки» происходят непрерывно. Нужны четкие критерии для решения подобных вопросов, что позволит преодолеть ситуационность решений в сфере федеративных отношений. К таковым можно отнести изменения в уровне развития отдельных отраслей и сфер, новые возможности использования ресурсов, обмена информацией, принятия решений, наличия органов соответствующего уровня для выполнения новых или измененных функций, готовность кадров работать в новых, постоянно изменяющихся условиях.

В ходе проведения административной реформы произошла специализация функций федеральных органов исполнительной власти, что неизбежно повлечет за собой соответствующие преобразования органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Это должно выражаться в принятии мер по внедрению административных и иных регламентов, механизмов управления, ориентированных на конечный результат. Но предстоит еще многое сделать, и прежде всего внести большую четкость и гибкость в построение государственных органов, устранить несогласованность и дублирование в работе федеральных и региональных структур, четко определить их статус. Пока же в почти не установлены формы их взаимодействия, и это снижает эффективность государственного управления.

При современном состоянии федеративных отношений важной становится выработка механизмов взаимодействия федеральных и региональных органов власти. Формирование межрегиональных координационных структур в условиях

стабильности правового поля и централизации власти обеспечивает единство системы государственного управления, понимание на федеральном и региональном уровнях единых целей и задач в выработке федеральной политики.

Важным показателем состояния федеративных отношений в стране является механизм разграничения полномочий между уровнями публичной власти, а также совокупность доходных полномочий и расходных обязательств, которые закреплены за каждым уровнем власти. Существующий в Российской Федерации способ разграничения полномочий между уровнями власти основан на законодательном закреплении конкретного перечня полномочий с определением источников их финансирования. Такой подход позволяет четко определять компетенцию каждого из уровней власти, ответственность за решение конкретных проблем граждан, выполнение государственных функций.

Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти был впервые реализован в Федеративном договоре о разграничении предметов ведения и полномочий. Положения договора закрепили предметы ведения и полномочий каждой из сторон и провозгласили принцип самостоятельного их осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также полноту государственной власти субъектов Российской Федерации вне пределов совместного ведения и предметов ведения Российской Федерации.

Следующим шагом в процессе формирования системы разграничения предметов ведения и полномочий стало принятие Конституции Российской Федерации, в которой закреплены принципы федеративного устройства государства, в том числе перечень предметов ведения Российской Федерации и общий для всех субъектов Российской Федерации перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации вне зависимости от их статуса.

Конституция Российской Федерации разграничила предметы исключительного ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом остался открытым вопрос о полномочиях органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по осуществлению этих предметов ведения. Не был определен и способ осуществления этих полномочий. Все это порождало различные подходы, теоретические конструкции и трактовки разграничения полномочий, источников их финансирования, что привело к неравномерности в соотношении объемов полномочий различных субъектов Российской Федерации, придавало им асимметричный характер.

Таким образом, Россия вступила в договорный этап разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

В период с 1994 по 1998 год было заключено 42 договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Договоры допускали перераспределение предметов ведения и полномочий, установленных в Конституции Российской Федерации, что позволило решить ряд внутриполитических проблем, но постепенно усугубляло асимметрию федеративного устройства и диспропорции в развитии регионов.

Основным направлением укрепления государственности в период после 2000 года стало законодательное разграничение полномочий между уровнями публичной власти. Была проведена масштабная инвентаризация всех государственных и

муниципальных полномочий, которые были закреплены за каждым уровнем публичной власти.

Проведенные преобразования по укреплению государственности свели на нет значение договоров о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Законодательно этот механизм был сохранен, но суть договоров существенно изменилась.

В период с 21 декабря 2001 года по 20 мая 2003 года было прекращено действие 33 договоров с 34 субъектами Российской Федерации.

К январю 2005 года сохранили действие 9 договоров с 12 субъектами Российской Федерации.

9 июля 2005 года все оставшиеся на тот момент договоры прекратили действие на основании статьи 5 Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ), так как не были утверждены федеральным законом. Эта мера была направлена на обеспечение симметричности Федерации, оптимизацию федеративных отношений, реализацию конституционного принципа равноправия субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Законодательно этот механизм был сохранен, но суть договоров существенно изменилась.

Разграничение полномочий по предметам совместного ведения между тремя уровнями публичной власти — Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и местным самоуправлением на законодательном уровне было осуществлено Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ и Федеральным законом 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).

Принятая система разграничения полномочий основана на выделении нескольких типов полномочий по предметам совместного ведения.

Определен перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых за счет средств их собственных бюджетов, — круг вопросов, за решение которых несет ответственность субъект Российской Федерации (пункт 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ).

При этом названным Федеральным законом закреплена возможность передачи полномочий Российской Федерации по предметам ее ведения, а также по предметам совместного ведения, не предусмотренным пунктом 2 статьи 26.3, для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации при условии финансирования их осуществления из федерального бюджета.

Также Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (статья 26.3.1) закреплена возможность участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, с осуществлением расходов за

счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, если это участие предусмотрено федеральными законами.

Была закреплена также ответственность субъектов Российской Федерации за осуществление указанных полномочий на своих территориях.

С момента принятия основного закона перераспределение полномочий было осуществлено несколько раз, и в настоящее время перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно за счет собственных средств, составляет более 80 полномочий.

В дальнейшем были приняты федеральные законы о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации, устанавливающие разграничение бюджетных и налоговых полномочий, расходных обязательств и доходных источников, а также определяющие формы и механизмы финансовой поддержки бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Доходные источники были перераспределены таким образом, чтобы каждое передаваемое полномочие имело достаточное финансирование.

Продолжением процесса выстраивания вертикали власти, разграничения компетенции и формирования экономической основы федеративных отношений стал Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Этим законодательным актом были внесены изменения в значительное количество федеральных законов в сфере совместного ведения с целью максимального приведения расходных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствие с закрепленным ранее исчерпывающим перечнем их полномочий по предметам совместного ведения.

Совершенствование системы разграничения полномочий предусматривает более четкое перераспределение всех функций и источников финансирования в соответствии с принципом эффективности и рациональности на всех уровнях управления. Был принят Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований».

Дальнейшее перераспределение полномочий было осуществлено Федеральным законом от 31 декабря 2005 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (далее — Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 258-ФЗ).

Полученный опыт, а также анализ отраслевого законодательства обусловил необходимость расширения перечня полномочий органов государственной вла-

сти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых за счет средств собственных бюджетов. Была осознана нецелесообразность увеличения федеральных структур, реализующих ряд отраслевых полномочий на уровне конкретных субъектов Российской Федерации, активизировался процесс передачи полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Тем самым был обозначен очередной этап развития федеративных отношений, характеризующийся большей децентрализацией при реализации полномочий Российской Федерации и передачи их на исполнение субъектам Российской Федерации. При этом был сохранен высокий уровень контроля федерального центра за реализацией полномочий и воздействия на органы государственной власти субъектов Российской Федерации в случае получения негативного эффекта.

Была осознана нецелесообразность увеличения федеральных структур, реализующих ряд отраслевых полномочий на уровне конкретных субъектов Российской Федерации. В связи с этим активизировался процесс передачи полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом Российская Федерация оставила за собой право получения доходов от ресурсов, полномочия по управлению которыми передавались, а финансирование их осуществления сохранилось в виде субвенций из федерального бюджета. Тем самым был обозначен очередной этап развития федеративных отношений, характеризующийся децентрализацией порядка выполнения функций Российской Федерации и передачи их на исполнение субъектам Российской Федерации. При этом был сохранен высокий уровень контроля федерального центра за реализацией полномочий и воздействия на органы государственной власти субъектов Российской Федерации в случае получения негативного эффекта.

В перспективе по мере получения практического опыта данный процесс может быть оптимизирован с целью послужить еще более устойчивой основой перераспределения доходных источников между федеральным центром и регионами в пользу последних. Концептуальным основанием этого процесса служит передача полномочий федерального уровня власти, реализуемых территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Финансирование этих полномочий должно осуществляться за счет субвенций из федерального бюджета в размерах текущих затрат федерального уровня.

Такая децентрализация в то же время может порождать рост бюрократического аппарата органов управления субъектов Российской Федерации, повышенные расходы на его содержание, а также существенно расширяет ответственность органов государственной власти регионов перед населением и федеральным центром. При недостаточности финансирования передаваемых функций из федерального бюджета их реализация будет затруднительна.

Проводимая реформа разграничения полномочий основана на достаточно четких принципах, отработанных в мировой практике.

Внедрение принципа субсидиарности выражается в четкой законодательной фиксации полномочий в зависимости от оптимального уровня их осуществления, обеспечения финансовыми и иными ресурсами, закрепления ответственности за ненадлежащую реализацию. В перспективе этот принцип должен последовательно внедряться в законодательство для обеспечения эффективности осуществления государственных функций и местного самоуправления. Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (статья 26.9) закреплен такой правовой институт, как временное возложение отдельных полномочий органов государст-

венной власти субъектов Российской Федерации на федеральные органы государственной власти. До настоящего времени институт временной финансовой администрации ни разу не был применен на практике, но существование инструмента непосредственного вмешательства федерального центра в лице федерального органа исполнительной власти в разрешение кризисной ситуации в том или ином регионе представляется оправданным.

Принципиальным моментом реформы стало исправление диспропорций во взаимоотношениях сложносоставных субъектов Российской Федерации

Поиск оптимальных путей согласования позиций органов государственной власти сложносоставных субъектов Российской Федерации привел к возникновению двух возможных вариантов — заключение договора между автономным округом и краем, областью, в состав которого он входит, либо — принятие решения об объединении автономного округа и края, области.

Практика реализации закона пошла по второму пути, так как заключение соглашения о взаимодействии предполагает весьма кропотливую работу по поиску точек соприкосновения между органами государственной власти сложносоставных субъектов Российской Федерации. Более того, в условиях уже закрепленных полномочий поиск путей их перераспределения органами власти субъектов Российской Федерации самостоятельно невозможен.

Такая ситуация во многом обусловила процесс укрупнения сложносоставных субъектов Российской Федерации. В итоге с начала разграничения полномочий решение об объединении приняли шесть сложносоставных субъектов Российской Федерации.

Реформа в сфере разграничения полномочий привела к появлению тенденций централизации компетенции на федеральном уровне. На федеральном уровне возникают предпосылки дальнейшего укрепления власти, концентрации наиболее значимых полномочий и «стягивания» под них наиболее доходных источников и ресурсов. В значительной мере этот процесс повышает управляемость и уровень исполнительской дисциплины в системе органов государственной власти. С другой стороны, это не способствует учету региональных особенностей при принятии государственных решений.

Это подтверждает череду инициатив по перераспределению полномочий, появлению все новых полномочий федерального центра, которые объективно вынуждены передаваться для осуществления на региональный уровень.

Такое перераспределение не всегда учитывает реальные интересы субъектов Российской Федерации и осуществляется посредством федерального регулирования. Так, Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ вновь перераспределил полномочия между Российской Федерацией и субъектами Федерации, но уже в определенной степени полномочия были перераспределены «сверху вниз».

Без использования объективных критериев перераспределения, а также механизмов согласования интересов Российской Федерации и субъектов Федерации, дальнейшее совершенствование федеративных отношений будет осуществляться на уровне взаимоотношений федеральных органов государственной власти, ответственных в различных сферах деятельности, и органов управления субъектов Российской Федерации. Между тем федеративные отношения предполагают более широкий диалог и отлаженную систему согласования интересов всех субъектов Федерации и федерального центра. В противном случае появляется директивность передачи полномочий, незаинтересованность субъектов Российской Федерации в качестве их исполнения.

В дальнейшем (с принятием Федерального закона от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» и Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») уже не столько перераспределялись полномочия, сколько полномочия Российской Федерации передавались для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Необходимо расширение участия субъектов Российской Федерации в процессе принятия решений о перераспределении полномочий. Пока существующих механизмов согласования позиций регионов и федерального центра недостаточно. Необходимо повысить роль субъектов Российской Федерации в законодательном процессе, особенно при рассмотрении законопроектов по предметам совместного ведения. Официальные отзывы регионов по таким законопроектам должны обязательно учитываться. Требуется увеличение сроков рассмотрения законопроектов в регионах и подготовки официальных отзывов.

Другим существенным моментом должно стать введение практики обязательного согласования с субъектами Российской Федерации объема субвенций, выделяемых из федерального бюджета на осуществление передаваемых полномочий.

Разграничение полномочий между уровнями публичной власти стало ключевым в совершенствовании федеративных отношений, но привнесло в них некоторые элементы и принципы управления унитарным государством.

Совершенствование федеративных отношений во многом зависит от обеспечения стабильности и сохранения принятой модели разграничения полномочий. Законодательная практика наглядно показывает, что изменения в законодательство вносятся достаточно оперативно, что в большинстве случаев не позволяет учитывать мнения субъектов Российской Федерации при рассмотрении законов, не обеспечивает стабильность правового поля и выработку в субъектах Российской Федерации необходимых условий для реализации полномочий.

Обеспечение стабильности при реализации полномочий является основной задачей современного этапа развития федеративных отношений и системы разграничения полномочий.

В ближайшей перспективе можно предположить следующую динамику развития событий. На федеральном уровне будут все больше концентрироваться функции и полномочия в сфере развития производственных структур и промышленности. К ведению субъектов Российской Федерации в еще больше степени будет отнесено решение вопросов обеспечения федеральных стандартов и гарантий в социальной сфере. При этом должна быть существенно расширена сфера взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в решении межрегиональных вопросов, развитии проектов по использованию и освоению природных ресурсов и формированию научных центров.

Работа по совершенствованию разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации продолжалась и в 2009 году. Несколько раз вносились изменения в перечень полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, предусмотренный пунктом 2 статьи 26^3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ. Так, Федеральным законом от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» к полномочиям органов го-

сударственной власти субъектов Российской Федерации в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности отнесено проведение государственной политики в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности на территории соответствующего субъекта Российской Федерации; разработка и реализация региональных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности; установление перечня обязательных мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме; информационное обеспечение на территории соответствующего субъекта Российской Федерации мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, определенных в качестве обязательных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также предусмотренных региональной программой в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности; координация мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности и контроль за их проведением бюджетными учреждениями, государственными унитарными предприятиями соответствующего субъекта Российской Федерации; осуществление регионального государственного контроля за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

В декабре 2009 года Государственной Думой принят Федеральный закон от 17 декабря 2009 года № 326-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 12 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и статьи 26^3 и 26^{11} Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которым к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесены организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей (за исключением организации отдыха детей в каникулярное время).

Внесение и принятие указанного закона связано с принятием Федерального закона от 24 июля 2009 года № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (далее — Федеральный закон от 24 июля 2009 года № 213-ФЗ).

В Федеральном законе от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» одним из основных принципов государственной политики в интересах детей определена поддержка семьи в целях обеспечения воспитания, отдыха и оздоровления детей. Согласно статье 12 указанного Федерального закона мероприятия по обеспечению прав детей на отдых и оздоровление осуществляются органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в пределах своих полномочий.

Согласно подпункту 14 пункта 2 статьи 8 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» (далее — Федеральный закон от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ) оплата путевок на

санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей являлись видом страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию.

Средства на указанные мероприятия ежегодно предусматривались в бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации.

Названным выше Федеральным законом от 24 июля 2009 года № 213-ФЗ в рамках проводимого разграничения финансирования выплат «страхового» и «нестрахового» характера подпункт 14 пункта 2 статьи 8 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ признается утратившим силу. В связи с этим с 2010 года средства на указанные цели в бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации предусматриваться не будут. Таким образом, на субъекты Российской Федерации возлагаются дополнительные расходные обязательства в социальной сфере.

Совершенствование процесса разграничения полномочий между всеми уровнями публичной власти и его оптимизация остаются в современных условиях одним из главных направлений социально-экономического развития Российской Федерации.

Созданная система взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления направлена на обеспечение и реализацию полномочий, в том числе по предоставлению государственных услуг и оказанию мер социальной поддержки гражданам Российской Федерации.

В то же время анализ правоприменительной практики Федеральных законов от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, целого ряда отраслевых законодательных и подзаконных нормативных актов свидетельствуют о необходимости дополнительной «настройки» некоторых параметров системы разграничения полномочий.

Опыт применения федерального законодательства свидетельствует о необходимости изменения подходов в вопросах финансирования мер социальной поддержки наименее защищенных категорий граждан, таких как ветераны труда, лица, проработавшие в тылу в период Великой Отечественной войны 1941—1945 годов, реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий, а также детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В Совет Федерации поступают многочисленные обращения органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам о передаче на федеральный уровень финансового обеспечения мер социальной поддержки педагогических работников образовательных учреждений, таких как получение бесплатной жилой площади с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа).

Важным вопросом является отнесение к расходным обязательствам Российской Федерации полномочий по материально-техническому обеспечению деятельности мировых судей и по финансированию и материально-техническому обеспечению деятельности милиции общественной безопасности. Это будет способствовать завершению формирования стройной вертикали судебной власти и правоохранительной системы.

Сохраняется практика несвоевременного финансирования и недофинансирования делегируемых субъектам Российской Федерации полномочий федеральных органов государственной власти. Методики расчета объемов субвенций на финансирование переданных полномочий зачастую утверждаются с нарушением сроков и не всегда учитывают особенности субъектов Российской Федерации.

Особо ощутим недостаток финансирования при реализации органами государственной власти Российской Федерации таких полномочий, как лицензирование медицинской деятельности организаций муниципальной и частной систем здравоохранения; лицензирование и государственная аккредитация образовательных учреждений; охрана и использование объектов животного мира и среды их обитания; осуществление социальных выплат для приобретения жилья гражданам, выезжающим (выехавшим) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей; исполнение федеральных обязательств по улучшению жилищных условий отдельных категорий граждан.

Имеются примеры, когда федеральные полномочия передаются субъектам Российской Федерации без соответствующего финансового обеспечения. В частности, не предусмотрены субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления полномочий по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения, сохранению, использованию и популяризации объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности.

Не компенсируется субвенциями из федерального бюджета содержание переданного в собственность субъекта Российской Федерации федерального имущества, необходимого для осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им полномочий.

Кроме того, закрепление отдельных затратных полномочий как собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, подлежащих самостоятельному исполнению за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, осуществляется без оценки финансовых затрат на их реализацию, соотнесения данных затрат с имеющимися финансовыми источниками регионов. Особую актуальность этой проблемы выявил финансово-экономический кризис.

Несмотря на возросший в последнее время объем принятия подзаконных актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, отсутствие целого ряда таких актов не способствует полноценному осуществлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации как собственных, так и делегированных полномочий.

Скорейшее принятие необходимых подзаконных нормативных правовых актов не только повысило бы эффективность реализации полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации, но и могло бы являться своевременной антикризисной мерой, которая способствовала бы появлению дополнительных источников пополнения бюджетов субъектов Российской Федерации.

В целях исключения дублирования функций органов государственной власти федерального и регионального уровней и устранения противоречий в правовом регулировании их деятельности в отраслевом законодательстве необходимо более четко определить полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сферах ветеринарного надзора, государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники, транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом.

§ 6. Проблемы исполнения судебных решений в системе исполнительного производства

Мониторинг правоприменительной практики Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»: проблемы исполнения судебных решений[2]

Должный уровень функционирования судебной системы не может быть достигнут без обеспечения эффективного механизма исполнения судебных решений, иначе весь предшествующий процесс судебной защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод или законных интересов становится неэффективным, а право на доступ к правосудию нереализованным.

Практика рассмотрения обращений граждан Российской Федерации Европейским Судом по правам человека показывает, что проблема обеспечения исполнения постановлений российских судов и совершенствования исполнительных процедур продолжает оставаться острой.

Эффективная система принудительного исполнения судебных решений важна не только для повышения авторитета судебной власти. Главный результат ее деятельности — социально-экономический, поскольку сильная служба судебных приставов только самим фактом своего функционирования способна превентивно воздействовать на формирование общественного мнения о выгодности правомерного поведения участников указанных правоотношений.

Следует отметить, что применение нового законодательства об исполнительном производстве (Федеральный закон от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве») привело к определенным положительным результатам в укреплении гарантий защиты прав граждан и организаций в исполнительном производстве. Вместе с тем практика его применения выявила ряд проблем, которые до настоящего времени законодательно не урегулированы.

Федеральная служба судебных приставов выполняет не только функции обеспечения установленного порядка деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов, принудительного исполнения актов судов и актов других органов, но также функции по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию преступлений, выявлению и пресечению административных правонарушений, розыску должника-организации, а также имущества должника.

Данные виды деятельности являются правоохранительными и в ряде случаев связаны с применением специальных средств, силовых навыков и оружия, что вступает в определенные противоречия с законодательством о гражданской службе.

Таким образом, для надлежащего обеспечения служебного распорядка, для подбора кадров, для обеспечения соответствующего режима подчиненности является актуальной проработка вопроса о включении Федеральной службы судебных приставов в перечень ведомств, на которые будет распространяться федеральный закон «О правоохранительной службе Российской Федерации» (не принят).

Справедливо, что лица, ежедневно подвергающие опасности свои жизнь и здоровье должны иметь право на все льготы и преимущества, предоставляемые государством работникам правоохранительных органов.

---

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

[2] Материал подготовлен с учетом результатов парламентских слушаний «Судебная система Российской Федерации: вопросы исполнения судебных актов», 2009 год.

Таким образом, характер деятельности Федеральной службы судебных приставов в целом позволяет говорить о выполнении службой функций, аналогичных функциям других правоохранительных органов, и назревшей необходимости отнесения Федеральной службы судебных приставов к числу таких органов.

Следует отметить, что деятельность судебных приставов-исполнителей сопряжена с большим объемом технической работы. Увеличивающаяся с каждым годом нагрузка на судебного пристава-исполнителя не всегда позволяет обеспечить полное и качественное выполнение возложенных на него функций, приводит к падению престижа профессии судебного пристава-исполнителя. Сегодня профессия судебного пристава-исполнителя в России для многих, и в первую очередь для специалистов с юридическим образованием, в связи с низкой оплатой труда является не столь привлекательной.

Представляется оправданным предложение о введении должности помощника судебного пристава-исполнителя. Это позволит освободить судебного пристава-исполнителя от технической работы и предоставить ему возможность сосредоточиться на осуществлении основной функции — принудительного исполнения судебных актов и актов иных органов. В свою очередь, повышение образовательного уровня и заработной платы судебных приставов-исполнителей значительно подняло бы авторитет данной профессии в России.

Из года в год количество судебных актов, поступающих на принудительное исполнение, возрастает, что свидетельствует о необходимости постоянного совершенствования законодательства с целью безусловного обеспечения неотвратимости имущественной и иной юридической ответственности, что способствует повышению эффективности экономики и предотвращению неправовых способов взыскания долгов.

По мнению многих экспертов, необходимо расширить перечень негативных последствий для должника за неисполнение исполнительного документа, т.е. создать такую систему, которая будет способствовать его исполнению (это и ограничение права на выезд, права на управление транспортным средством, пользование телефоном и другие права, в реализации которых должник заинтересован).

Актуальным представляется создание эффективной внутригосударственной системы правовой защиты прав граждан на судебное разбирательство и своевременное исполнение судебных решений. В связи с этим целесообразно скорейшее принятие пакета законопроектов, внесенных в Государственную Думу Президентом Российской Федерации 22 марта 2010 года[1].

Кроме того, в числе других мер, которые необходимо принять для повышения эффективности системы исполнения судебных решений, можно отметить:

совершенствование механизма применения ответственности за неисполнение актов судебной власти, в том числе создание действенного механизма уголов-

[1] Законопроекты № 346759-5 «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», № 346782-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», № 346782-5 «О внесении изменений в статьи 24 и 26 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» направлены на обеспечение гарантии гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам, лицам без гражданства, российским, иностранным и международным организациям права на судопроизводство в разумный срок и права на исполнение судебного акта в разумный срок, нарушение которых является основанием для присуждения справедливой компенсации.

но-правового и административно-правового воздействия на лиц, уклоняющихся от исполнения судебных актов;

ограничение предъявления на принудительное исполнение несудебных исполнительных документов, сумма взыскания по которым составляет менее 500 рублей. Принудительное исполнение данной категории исполнительных документов экономически невыгодно для государства. Решение вопроса принудительного исполнения указанной категории исполнительных документов возможно путем накопления сумм задолженности в отношении одного должника, не превышающих 500 рублей, и предъявление данных исполнительных документов на исполнение в Службу судебных приставов лишь в том случае, когда размер взыскания по нескольким исполнительным документам в сумме будет составлять более 500 рублей[1];

изменение процедуры возмещения ущерба, причиненного преступлением. Действующее законодательство не содержит достаточных гарантий для реализации указанного конституционного положения, в связи с чем потерпевший, законные интересы которого попраны преступным деянием, ставится в неравное положение с обвиняемым;

исключение возможности назначения наказания в виде лишения свободы при наличии смягчающих обстоятельств, в частности, при условии совершения обвиняемым преступления небольшой или средней тяжести впервые и добровольного возмещения потерпевшему вреда, причиненного преступлением, а также изменение порядка назначения и отмены с последующим снятием судимости условного осуждения, а также решением вопроса о назначении осужденному лицу, отбывающему наказание в виде лишения свободы условно-досрочного освобождения, либо замене неотбытой части наказания более мягким наказанием.

Реализация данного предложения будет являться сильной мотивацией для совершения обвиняемым активных действий по возмещению причиненного преступлением вреда, а также не повлечет возможных негативных последствий отбывания наказания в виде лишения свободы, таких как восприятие криминальной субкультуры, разрыв социальных связей с обществом, дополнительные расходы федерального бюджета на содержание осужденного и др.

Результаты мониторинга законодательства и правоприменительной практики убедительно показали, что сегодня есть потребность в принятии согласованных мер со стороны органов государственной власти в области совершенствования механизма принудительного исполнения актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, актов других органов и должностных лиц, предусмотренных законодательством Российской Федерации об исполнительном производстве.

В ходе проведения мониторинга законодательства об исполнительном производстве обозначен круг вопросов, решение которых положительно отразится на повышении эффективности деятельности службы судебных приставов:

о присоединении к международным конвенциям в сфере исполнительного производства и принудительного исполнения;

о необходимости заключения договора между Российской Федерацией и Европейским союзом по вопросам правового сотрудничества, включая вопросы

[1] По результатам парламентских слушаний, состоявшихся 8 июля 2009 года, группой членов Совета Федерации был внесен в Государственную Думу законопроект № 228597-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данным законопроектом предлагается исключить обязанность судебных приставов-исполнителей принимать к исполнению и осуществлять принудительное исполнение актов органов и должностных лиц о взыскании с одного должника суммы менее 500 рублей.

взаимного исполнения судебных и иных несудебных принудительно исполняемых актов;

о доработке проекта федерального закона № 228621-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», предусматривающего, в частности, отнесение расследования преступлений, предусмотренных статьями 159 (часть первая), 165, 170 Уголовного кодекса Российской Федерации к альтернативной подследственности дознавателей органа дознания, выявившего эти преступления;

о законодательном наделении прокурора правом участвовать в исполнительном производстве;

об усилении уголовной ответственности за уклонение от уплаты средств на содержание детей;

о создании специального фонда для бесспорного удовлетворения требований исполнительного документа в случае неисполнения судебного акта Минфином России, финансовыми органами субъекта Российской Федерации, муниципального образования по искам к Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц указанных органов, а также по искам к бюджетным учреждениям;

об активизации работы по подготовке Исполнительного кодекса Российской Федерации;

о взаимодействии с Международным союзом судебных исполнителей по вопросам организации принудительного исполнения;

о создании всероссийской базы учета должников.

Работа по анализу практического применения положений Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» в целях его совершенствования должна быть продолжена на системной основе совместными усилиями законодательных и исполнительных органов государственной власти всех уровней, а также органов местного самоуправления.

О мониторинге и правоприменительной практике Уголовного кодекса Российской Федерации, Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации[1]

Реальная защита личности, общества и государства от преступных посягательств в условиях глобализации социально-экономических процессов, осуществления экономических реформ и преобразований напрямую зависит от эффективности уголовно-правовых норм действующего законодательства нашей страны. В связи с этим законотворческая деятельность, направленная на совершенствование уголовного и уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации сохранила свое приоритетное значение в 2009 году.

Актуальными направлениями, имеющими существенное значение для безопасности государства, защиты прав и интересов граждан, их уровня благосостояния, на которых были сконцентрированы основные усилия органов прокуратуры, являлись конституционная законность, национальные проекты, обеспечение социальных прав граждан, состояние преступности, борьба с коррупцией и экономическими преступлениями, противодействие экстремизму и терроризму.

[1] В 2009 году в Уголовный кодекс Российской Федерации были внесены изменения 13 федеральными законами, в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации были внесены изменения также 13 федеральными законами.

Приоритетными задачами в деятельности органов прокуратуры по-прежнему остаются стремление добиться от всех правоохранительных органов реализации основного принципа правосудия — неотвратимости наказания, осуществление надзора за исполнением трудового законодательства в части соблюдения прав граждан на оплату труда, противодействие незаконной миграции.

С учетом сложившейся в стране кризисной экономической ситуации правоприменительная практика показала несовершенство отдельных положений федерального законодательства, затрудняющего защиту трудовых прав граждан. Так, было установлено, что порядок выплаты основной части заработной платы или задолженности по ней, предусмотренный статьей 134 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» не согласуется с закрепленным международными нормами принципом приоритетности оплаты труда работников. Такие выплаты в соответствии с вышеуказанной нормой возможны лишь после погашения текущих обязательств должника (работодателя) и удовлетворения требований кредиторов первой очереди.

Также представляется необходимым закрепить в Трудовом кодексе Российской Федерации нормы, гарантирующие оплату труда работникам не ниже размера МРОТ, в случае изменения трудового договора (организационных или технологических условий труда, перевода на неполный рабочий день или неделю и др.) по инициативе работодателя.

Причиной роста преступлений, совершаемых иностранными гражданами, является несовершенство нормативной базы — наличие пробелов в законодательном регулировании миграционных процессов. Следствием недостаточной урегулированности вопросов социального обустройства иностранных граждан, их социокультурной адаптации зачастую становятся просчеты в осуществлении миграционной политики, ведущие, в том числе, и к росту противоправных проявлений со стороны иностранных граждан.

Недостаточно эффективно и с нарушениями закона ввиду отсутствия надлежащего правового регулирования используется механизм непосредственной депортации иностранных граждан. Представляется необходимым регламентировать в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (далее — УПК РФ) порядок принятия судом решения о содержании в специальном учреждении иностранных граждан (лиц без гражданства), подлежащих депортации.

В 2009 году, как и в предыдущие годы, большую тревогу вызывали случаи, когда жертвами криминальных посягательств становились несовершеннолетние.

Дискуссии о проблеме несовершенства уголовно-правовых норм и чрезмерно мягком наказании велись не только в правоохранительных органах и законодательных (представительных) органах государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, но и в гражданском обществе. В частности, предлагалось исключить возможность условно-досрочного освобождения от наказания лиц, осужденных за совершение в отношении детей преступлений на сексуальной почве, ужесточить ответственность за изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних.

Следует отметить, что Федеральным законом от 27 июля 2009 года № 215-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 27 июля 2009 года № 215-ФЗ) была существенным образом усилена уголовная ответственность за совершение преступлений против жизни, здоровья и половой неприкосновенности несовершеннолетних. Так, им

внесены изменения в часть 2 статьи 47 «Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью», часть 3 статьи 79 «Условно-досрочное освобождение от отбывания наказания», часть 2 статьи 80 «Замена неотбытой части наказания более мягким видом наказания», часть 2 статьи 105 «Убийство», часть 2 статьи 111 «Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью», часть 2 статьи 112 «Умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью», абзац второй статьи 156 «Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего», части 2 и 3 статьи 228^1 «Незаконные производство, сбыт или пересылка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов», части 2 и 3 статьи 230 «Склонение к потреблению наркотических средств или психотропных веществ» Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ).

Одновременно в указанном Федеральном законе от 27 июля 2009 года № 215-ФЗ изложены в новой редакции статьи 131 «Изнасилование», 132 «Насильственные действия сексуального характера», 134 «Половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста», 135 «Развратные действия», 242^1 «Изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних» УК РФ. Федеральным законом внесены изменения в часть 2 статьи 47 УК РФ, которые регламентируют возможность применения в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями Особенной части УК РФ, в качестве дополнительного вида наказания «лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двадцати лет».

Новеллы статьи 79 УК РФ предписывают, что в отношении осужденного за преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних условно-досрочное освобождение может быть применено только после фактического им отбытия «не менее трех четвертей срока наказания».

Аналогичный подход к ограничению замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания предусмотрен и в статье 80 УК РФ. Так, замена неотбытой части наказания более мягким видом наказания указанной категории осужденных возможна только после фактического отбытия такими осужденными «не менее трех четвертей срока наказания».

Изменения, внесенные в часть 2 статьи 105, часть 2 статьи 111, часть 2 статьи 112 УК РФ усилили ответственность за совершение указанных преступных деяний в отношении «малолетнего лица».

Новая редакция статьи 131 УК РФ исключила такой обязательный признак данного состава преступления, как изнасилование «заведомо» несовершеннолетней и установила в части 3 этой статьи наказание за изнасилование, совершенное в отношении несовершеннолетней в виде лишения свободы на срок от восьми до пятнадцати лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двадцати лет или без такового, а в части 4 этой статьи за совершение указанного преступного деяния в отношении потерпевшей, не достигшей четырнадцатилетнего возраста — наказание в виде лишения свободы на срок от двенадцати до двадцати лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двадцати лет или без такового. Аналогичные изменения внесены и в статью 132 УК РФ.

Одновременно были введены новые квалифицирующие признаки преступлений, предусмотренных статьями 134 и 135 УК РФ. Так, в данных статьях установлена дифференцированная ответственность, если преступления совершены в отношении лица, заведомо не достигшего шестнадцатилетнего возраста (части 1), в отношении лица, заведомо не достигшего четырнадцатилетнего возраста (части 2), в отношении лица, заведомо не достигшего двенадцатилетнего возраста (части 3), совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой (части 4).

Следует отметить, что в соответствии с дополненным Федеральным законом от 27 июля 2009 года № 215-ФЗ примечание к статье 134 УК РФ гласит: «Лицо, впервые совершившее преступление, предусмотренное частью первой настоящей статьи, освобождается судом от наказания, если будет установлено, что это лицо и совершенное им преступление перестали быть общественно опасными в связи со вступлением в брак с потерпевшим».

Изменения, внесенные в статью 156 УК РФ, усилили ответственность за неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего и дополнили ее санкцией «лишение свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет или без такового».

Федеральным законом от 27 июля 2009 года № 215-ФЗ были внесены также изменения в статьи 228^1, 230, 242^1 УК РФ, которые исключили обязательные признаки данных составов преступлений, характеризующиеся «заведомой» осведомленностью виновного лица о несовершеннолетнем возрасте потерпевшей. Санкции части 3 статьи 228^1 и части 3 статьи 230 УК РФ предусмотрели возможность применения дополнительного вида наказания — «лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до двадцати лет».

В 2009 году по-прежнему серьезную угрозу безопасности государства несла организованная преступность. Число выявленных преступлений, совершенных организованными группами и сообществами, увеличилось почти на 5 %. Изобличение организаторов и активных участников таких высокоорганизованных криминальных формирований во многом зависит от успешного привлечения к сотрудничеству их членов.

Назрела необходимость внести соответствующие изменения в УК РФ и УПК РФ и вооружить правоохранительные органы очень простым инструментом, который позволил бы обратиться к участникам низового и среднего звена.

Федеральным законом от 3 ноября 2009 года № 245-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 100 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 3 ноября 2009 года № 245-ФЗ), внесенным в Государственную Думу в качестве проекта в порядке законодательной инициативы Президентом Российской Федерации были внесены изменения в части 4 и 5 статьи 35 «Совершение преступления группой лиц, группой лиц по предварительному сговору, организованной группой или преступным сообществом (преступной организацией)», пункт «г» части 3 статьи 79 «Условно-досрочное освобождение от отбывания наказания», часть 2 статьи 80 «Замена неотбытой части наказания более мягким видом наказания», статью 210 «Организация преступного сообщества (преступной организации)» Уголовного кодекса Российской Федерации и часть 2 статьи 100 «Избрание меры пресечения в отношении подозреваемого» УПК РФ.

Внесенные Федеральным законом от 3 ноября 2009 года № 245-ФЗ изменения в статью 35 УК РФ установили понятие преступления совершенного преступным сообществом (преступной организацией)[1].

Изменения статьи 79 УК РФ предусмотрели иной порядок применения условно-досрочного освобождения в отношении осужденного по статье 210 УК РФ, т.е. только после фактического отбытия им не менее трех четвертей срока наказания.

Аналогичные изменения внесены были и в статью 80 УК РФ, регламентирующей порядок замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания.

Федеральным законом внесены изменения в статью 210 УК РФ, которые уточнили квалифицирующие признаки данного состава преступления и усилили ответственность. Так, санкцией части 1 данной статьи вместо наказания в виде «лишение свободы на срок от семи до пятнадцати лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет либо без такового» устанавливается наказание в виде «лишения свободы на срок от двенадцати до двадцати лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет либо без такового». Увеличение сроков лишения свободы также предусматривается и в частях 2 и 3 этой статьи.

Новеллой статьи 210 УК РФ стала ее новая часть четвертая, которая предусматривает, что за совершение указанных преступных деяний (часть первая статьи 210 УК РФ) лицом, занимающим высшее положение в преступной иерархии, устанавливается наказание в виде лишения свободы на срок от пятнадцати до двадцати лет или пожизненное лишение свободы. Федеральным законом также внесено изменение в часть вторую статьи 100 УПК РФ, устанавливающее особый порядок избрания меры пресечения в отношении подозреваемого в совершении преступления, предусмотренного статьей 210 УК РФ[2].

В 2009 году был отмечен рост количества преступлений, совершенных в экономической сфере. По данным органов прокуратуры, основное количество экономических дел возбуждается по нарушениям при выделении средств господдержки на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство, на улучшение жилищных условий молодых специалистов на селе и т.д.

На данный момент лицам, неправомерно получившим такие средства, повсеместно вменяется в вину частью первой статьи 159 УК РФ (мошенничество). В результате к уголовной ответственности привлекаются те, кто необоснованно получил субсидию (социальную выплату) в размерах от 1 до 4 тыс. рублей. С учетом того что общественная опасность подобных деяний невелика, было бы разумно декриминализировать их путем внесения изменений в статью 176 УК РФ, предусматривающую ответственность за незаконное получение государственного целевого кредита, дополнив ее частью 3, которой устанавливалось бы наказание за незаконное получение государственных или муниципальных дотаций в

[1] Так, в соответствии с частью 4 данной статьи таким преступлением, признается деяние, совершенное «структурированной организованной группой или объединением организованных групп, действующих под единым руководством, члены которых объединены в целях совместного совершения одного или нескольких тяжких либо особо тяжких преступлений для получения прямо или косвенно финансовой или иной материальной выгоды».

[2] Так, обвинение в совершении указанного преступления должно быть предъявлено подозреваемому, в отношении которого избрана мера пресечения, не позднее 30 суток с момента применения меры пресечения, а если подозреваемый был задержан, а затем заключен под стражу, — в тот же срок с момента задержания. Если в этот срок обвинение не будет предъявлено, то мера пресечения немедленно отменяется.

сумме, превышающей 10 тыс. рублей. Одновременно такие изменения нужно будет внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, определив ответственность за незаконное получение дотаций в размере менее указанной суммы.

В 2009 году отмечены позитивные изменения, происходящие в уголовно-исполнительной системе в определенной степени благодаря прокурорскому надзору.

Данный вопрос является составной частью функции защиты конституционных прав и законных интересов лиц, находящихся в исправительных учреждениях и местах содержания под стражей, а также граждан, отбывающих наказания, не связанные с лишением свободы.

Наблюдавшаяся в последние два года актуализация данного вопроса, а также жесткий контроль за устранением выявленных нарушений законности позитивно сказываются на обеспечении безусловного исполнения национального законодательства, международных договоров и обязательств, взятых Российской Федерацией в уголовно-исполнительной сфере.

Вместе с тем, по данным органов прокуратуры, в последние годы наблюдается рост числа лиц, содержащихся в учреждениях пенитенциарной системы. Их количество увеличилось с 794 тысяч в 2006 году до 887,7 тысячи в 2008 году.

Основная причина такого положения заключается в неоправданном усилении карательной политики государственного правоохранительного механизма, в чрезмерном применении меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении лиц, привлекаемых к уголовной ответственности за преступления небольшой и средней тяжести.

В связи с этим были выработаны следующие законодательные предложения.

1. Рассмотреть вопрос о внесении изменения в уголовно-процессуальное законодательство о введении сокращенной формы досудебного производства по уголовным делам о преступлениях небольшой и средней тяжести, а также подследственности по этим делам, что позволит сократить продолжительность досудебного производства и обеспечит существенное уменьшение числа лиц, содержащихся под стражей.

2. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в положения УПК РФ, регламентирующие порядок избрания меры пресечения в виде содержания под стражей, предусматривающие избрание указанной меры пресечения по согласованию с прокурором.

3. Предложить судебным органам за незначительные преступления, характеризующиеся небольшой общественной опасностью практиковать назначение наказаний, не связанных с лишением свободы.

4. В целях профилактики и предупреждения совершения новых преступлений условно осужденными, состоящими на учете в уголовно-исполнительной инспекции, изменить редакцию части пятой статьи 73 УК РФ и установить обязательность возложения судом определенных ограничений и обязанностей при назначении условного осуждения.

5. Рассмотреть вопрос о внесении соответствующих изменений в уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, в частности в статью 16 УПК РФ, которыми определить специализированным государственным органом, уполномоченным осуществлять контроль за лицами, освобожденными условно-досрочно от отбывания наказания в виде лишения свободы, уголовно-исполнительную инспекцию уголовно-исполнительной системы.

Еще одной проблемой, требующей своего законодательного урегулирования, является деятельность хозяйствующих субъектов, ориентированная на нерацио-

нальное использование природных богатств, в том числе не всегда эффективная природоохранная деятельность контролирующих органов. Данные обстоятельства в значительной мере способствуют загрязнению окружающей среды, уничтожению экосистем целых регионов.

Следует отметить, что данные органов прокуратуры свидетельствуют об устойчивой тенденции роста экологических правонарушений.

В настоящее время назрела острая необходимость кодификации экологического законодательства — принятия Экологического кодекса Российской Федерации и создание единого современного и мощного контролирующего органа, способного самостоятельно решать задачи по пресечению экологических правонарушений. Многочисленные органы контроля, сосредоточенные в основном «под крылом» Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, как показывает прокурорская практика, с этими задачами не справляются.

§ 7. Качество законодательного обеспечения вопросов государственной службы

2009 год был годом пятилетия действия Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ). Немного ранее был принят Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ). 2010 год будет годом пятнадцатилетия появления российского законодательства о государственной службе.

В 2009 году утверждена очередная, в этот раз пятилетняя, федеральная программа реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации. По оценке Президента России: «Это часть большой работы, которая началась не сегодня, которая идет уже несколько лет .... Не могу сказать, что мы достигли фантастических успехов. Единственное, что мы смогли сделать за последние годы, — это создать более или менее внятную, вменяемую, современную систему законодательства о государственной службе. Она не идеальная, но, во всяком случае, она хотя бы уже отличается от того, что было в начале 90-х годов»[1].

Действительно, созданная система законодательства о государственной службе не является идеальной. Но главное, что она, с одной стороны, не достроена (даже с точки зрения ее замысла, определенного в Федеральном законе от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ), а с другой — многие обозначенные в ней (в том числе еще и пятнадцать лет назад) проблемы так и остаются не решенными в практике организации государственной службы и недостаточно урегулированными в законодательстве о государственной службе.

Указанные юбилейные рубежи побуждают констатировать недостаточность внимания к мониторингу правоприменения и к необходимости развития и доработки законодательства о государственной службе.

Разработка специализированного российского законодательства о государственной службе началась в Верховном Совете РСФСР в 1991 году. В 1993 году Конституция Российской Федерации придала термину «государственная служба» конституционный характер. Несмотря на то что Конституция Российской Феде-

[1] Выступление Президента Российской Федерации Д.А. Медведева на заседании Совета по противодействию коррупции 10 марта 2009 года // http://news.kremlin.ru/transcripts/3387.

рации не содержит определения государственной службы, она определила важнейшие требования к развитию правовой базы государственной службы и к ее организации.

Прежде всего Конституция предписывает (пункт 4 статьи 32) необходимость обеспечить равный доступ граждан Российской Федерации к государственной службе.

Однако этим требованием конституционные предписания в адрес государственной службы не ограничиваются. Определяющими для развития государственной службы и законодательства о государственной службе были и остаются нормы Конституции Российской Федерации, устанавливающие: статус государственной власти и ее органов; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; статус и содержание прав, свобод, законных интересов и обязанности граждан; обязанности государственных органов.

Нормы Конституции Российской Федерации по этим вопросам имеют прямое отношение к установлению правовых основ государственной службы и к ее организации, если государственную службу понимать не как отдельный государственный орган или иную специализированную структуру, а как деятельность части персонала органов государственной власти по обеспечению их полномочий.

Ключевое значение для правового регулирования государственной службы имеет, например, пункт 2 статьи 3 Конституции Российской Федерации: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Законодательство, регулирующее государственную службу, следовательно, должно обеспечить правовую базу для того, чтобы государственная служба осуществлялась в соответствии с этой природой органов государственной власти.

Не менее важны для развития законодательства о государственной службе конституционные нормы, устанавливающие статус прав и свобод человека и гражданина. Человек, его права и свободы провозглашены Конституцией как высшая ценность для всех живущих в нашем обществе. Не государство и уж тем более не государственный служащий наделяют человека жизненными правами и свободами. Напротив, именно права и свободы граждан, их законные интересы «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (статья 18 Конституции Российской Федерации).

Принципиальное значение для разработки и развития законодательства о государственной службе имеют и конституционные нормы, направленные на обеспечение единства системы органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Эти конституционные нормы установили важные правовые условия для разработки и развития законодательства о государственной службе.

С их учетом в 1995 году и был принят первый специализированный российский закон о государственной службе — Федеральный закон от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ).

Указанный федеральный закон утратил свою силу с принятием и вступлением в силу новых федеральных законов о государственной службе — от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ и от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ. Тем не менее некоторые

обстоятельства принятия Федерального закона от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ важны для понимания пятнадцатилетнего периода развития правового регулирования государственной службы в Российской Федерации.

Одним из мотивов обращения к теме правового установления статуса государственной службы и специального правового регулирования государственной службы еще в конце 1980-х годов (когда работа в этом направлении впервые была начата) было желание повысить уровень профессионализма чиновников, занятых прежде всего в органах исполнительной власти.

После ликвидации партийной монополии КПСС, а затем и самой КПСС, работа в этом направлении была продолжена. Целью разработки законодательства о государственной службе для всех участников этой работы по-прежнему оставалось повышение профессионализма и эффективности чиновников. Однако мотивы, которыми руководствовались разные участники разработки на разных ее этапах, и задачи, которые при этом решались, стали более разнообразными. Здесь решалось несколько задач.

Первая задача диктовалась исчезновением прежнего механизма, с одной стороны, подбора и расстановки кадров, а с другой стороны — продвижения по службе механизма партийно-государственной номенклатуры. Объективно нужно было создавать новый — не партийный и более эффективный механизм подбора и расстановки специалистов и руководителей государственных органов исходя из их способностей и заслуг. Представлялось полезным установить этот механизм законом.

Вторая задача определялась устремлениями закрепить с помощью закона демократические механизмы принятия чиновниками решений. В прежней партийно-государственной машине чиновничий аппарат в значительной степени формировал и диктовал политику, принимаемые решения, сообразуясь прежде всего со своими интересами.

Между тем чиновники не должны обладать властью и влиять на власть. Аппарат государственных органов, каждый чиновник может и должен лишь обеспечивать эффективную деятельность государственных органов и тех, кто определяет их политику согласно политическому выбору.

Третья задача определялась открывшейся возможностью коренного изменения роли государства и, следовательно, государственных чиновников в жизни общества. Государство, с одной стороны, должно быть меньше там, где оно не нужно, и оно, с другой стороны, должно быть более эффективно и менее затратно там, где оно необходимо. В отношении статуса государственных чиновников и организации государственной службы это означало и означает, что закон должен ограничить возможности государственных служащих вмешиваться в жизнь граждан и бизнеса, использовать служебное положение в личных целях, в том числе для извлечения административной ренты или создания монопольного положения государственных органов. И напротив, закон должен был создать механизмы, определяющие зависимость чиновников, их денежного содержания и должностного положения от результативности их действий в пользу соблюдения и поддержки прав, свобод и законных интересов граждан и их организаций.

Наконец, четвертой задачей разработки законодательства о государственной службе с самого начала было установление нового порядка оплаты труда чиновников. В 1991—1995 годах интересам государственных служащих отвечало просто закрепление определенного и устойчивого порядка денежного содержания и социальных гарантий и лишь позже, в начале 2000-х годов, речь пошла об укреплении материального положения государственных чиновников. В том числе исходя

из необходимости обеспечить конкурентоспособность государственной службы на рынке труда квалифицированных управленцев.

Эти задачи сохраняли свое значение при разработке нового законодательства о государственной службе, а также сохраняют свое значение при организации его применения.

При этом полезно обратить внимание на то, что при обсуждении проекта федерального закона об основах государственной службы неоднократно высказывалось сомнение в целесообразности разработки специального закона о государственной службе. Обращалось внимание на то, что тем самым завышается статус служащих, работающих в органах государственной власти, что это станет основанием для их превращения в замкнутое сословие. Предлагалось — в качестве альтернативы — развивать правовое регулирование деятельности служащих органов государственной власти в рамках законодательства о труде. Основным контраргументом (склонившим чашу весов к принятию специализированного законодательства о государственной службе) стало указание на то, что этим законодательством должны быть, с одной стороны, установлены дополнительные — несвойственные другим служащим — ограничения гражданских прав, а с другой — обеспечен равный доступ граждан к государственной службе.

Думается, сегодня, констатируя вслед за руководителями страны, что чиновники у нас превратились в «надменную касту»[1], следует вспомнить о тогдашнем опасении противников принятия специализированного закона о государственной службе и посмотреть, насколько нынешняя кастовость, сословность чиновничества заложена на законодательном уровне.

Первый специализированный федеральный закон о государственной службе уже в силу того, что многие его нормы были результатом непростых компромиссов, с самого начала вызывал нарекания. В этом смысле его замена новым законодательством о государственной службе была оправданна. Но в судьбе упраздненного закона есть несколько обстоятельств, которые предсказуемо отразились и в истории нового законодательства.

Во-первых, первый закон носил явно рамочный характер. Поскольку основной задачей Федерального закона от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ было установление правового положения государственных служащих, в отношении многих важных вопросов организации государственной службы он определял лишь необходимость и субъектов ответственности, а в некоторых случаях и сроки их правового регулирования. При этом далеко не все необходимые для этого нормативные правовые акты были подготовлены и приняты за десять лет его действия.

Однако и новое, действующее законодательство во многом сохранило рамочный характер. Например, в таком ключевом вопросе, как разработка законодательства по видам государственной службы.

При обсуждении необходимости и целесообразности замены первого закона о государственной службе новым законодательством высказывалось мнение о том, что оптимальным вариантом развития правового регулирования государственной службы могла бы быть не замена закона новым — также в значительной мере рамочным — законодательством, а конкретизация рамочных норм самого закона. Иначе могло оказаться, что новое законодательство может в чем-то разделить

[1] «Наше чиновничество еще в значительной степени представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса» // Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2005 года.

судьбу старого — также надолго оставить неурегулированными ключевые для государственной службы вопросы.

История базового Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ и Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ об одном из видов государственной службы — государственной гражданской службе — в значительной мере подтверждает эти сомнения. До сих пор, например, не только не приняты, но и не представлены для публичного обсуждения федеральные законы о других видах государственной службы — правоохранительной и военной.

Во-вторых, некоторые ключевые мероприятия, предусмотренные первым законом о государственной службе, остались только на бумаге. Прежде всего фактически проигнорированными оказались нормы Федерального закона от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ о работе Совета по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации, на который должна была быть возложена обязанность по координации деятельности по реализации задач, вытекающих из указанного федерального закона. На деле Совет так и не приступил к исполнению своих обязанностей. Вся работа по координации деятельности по реализации Федерального закона от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ была сконцентрирована в Администрации Президента Российской Федерации.

Однако, за семь лет, прошедших с начала формирования новой системы законодательства о государственной службы, ситуация не изменилась. От Совета по вопросам государственной службы законодатель отказался, а предусмотренный новым законодательством орган по управлению государственной службой не создан. Все большие сомнения вызывает и необходимость его создания.

В-третьих, многие нормы, которые в Федеральном законе от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ прописаны, на первый взгляд, достаточно подробно, содержат в себе отсылки к необходимости конкретизации тех или иных механизмов их реализации.

Таким образом, эффективность применения этих норм в значительной мере оказывается зависимой от государственных служащих, разрабатывающих эти подзаконные нормы. Практика показывает, что государственные служащие, разрабатывая нормативные правовые акты, минимизируют их последствия для себя и для государственной службы. В результате снижается и эффективность первоначальной нормы закона.

Это касается, в том числе:

норм, определяющих содержание и регулирующих действия гражданских служащих по соблюдению и защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций;

урегулирования ситуаций конфликта интересов, вызванного правом или обязанностью гражданского служащего принимать (готовить) юридически значимые решения и совершать юридически значимые деяния в отношении аффилированных лиц;

требований и процедур проведения конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы;

требований по оценке результативности и эффективности деятельности гражданских служащих;

мотивации государственного гражданского служащего к результативности и эффективности своей деятельности.

Так, на усмотрение руководителя остается решение вопросов предотвращения и урегулирования конфликтов интересов. Руководитель фактически может счесть конфликт незначительным и позволить государственному служащему ис-

полнять служебные обязанности в состоянии конфликта интересов. Может наказать, а может и не наказывать за умышленные действия в ситуации конфликта интересов, и их систематическое возникновение. Сам руководитель не несет реальной ответственности за попустительство конфликтам интересов. Серьезное противодействие коррупции требует более жестких формулировок, требующих: безусловного устранения конфликтов интересов; запрета на исполнение служебных обязанностей в ситуации конфликта интересов, по крайней мере в зоне действия этого конфликта; предоставления ежегодно и по мере необходимости декларации о конфликте интересов. Правовая терпимость к конфликтам интересов порождает терпимость к ним и в деятельности государственных органов, и в общественном мнении, а это открытая дверь для коррупции.

Недостаточная конкретность норм Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ, регулирующих процедуры организации и проведения конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы, нередко дискредитирует сами конкурсные процедуры, приводит к выводу об их неэффективности. В свою очередь, по инициативе государственных служащих, опирающихся на такую оценку, уже готовятся и вносятся на рассмотрение органов Государственной Думы предложения по сокращению сферы действия норм о конкурсном порядке замещения вакантных должностей.

Недостаточно конкретны и, как следствие, малодейственны механизмы зависимости денежного содержания и карьеры государственного служащего от эффективности и результативности его профессиональной служебной деятельности, в том числе и прежде всего от качества оказываемых им государственных услуг, от оценки этого качества пользователями государственных услуг. Без такой решительной переориентации на интересы пользователей государственных услуг всей правовой базы мотивации государственных служащих кастовость государственной службы преодолеть будет сложно. Преодолеть ее можно будет, вероятнее всего, только тогда, когда закон установит прямую зависимость благополучия государственного чиновника от оценки его гражданами, получателями государственных услуг.

В-третьих, некоторые нормы Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ нуждаются в уточнении.

Так, очевидно коррупциогенный характер носит норма указанного федерального закона, согласно которой решение вопроса об ответственности государственного гражданского служащего остается на усмотрение руководителя. Руководитель может, но не должен применить меры дисциплинарного взыскания к недобросовестному или неэффективному, безразличному к людям или работающему на свой карман государственному служащему. Сам руководитель не несет неотвратимой ответственности за свое бездействие либо непринятие мер по наведению порядка, за безнаказанность недобросовестного чиновника. Эта правовая ситуация — широкая лазейка для безответственности, замкнутости, кастовости и превращения государственной службы в разновидность бизнеса.

Утвержденная Президентом Российской Федерации Федеральная программа по реформированию государственной службы в 2009—2012 годах предполагает широкий спектр мер по развитию государственной службы. Однако для ее успеха необходимо учесть опыт предыдущей истории развития законодательства о государственной службе.

Без этого можно оказаться в ситуации, когда после десяти лет действия законодательства пришлось констатировать его неэффективность. Десять лет начала формирования нового законодательства не за горами — в 2013 году. Чтобы избе-

жать ситуации 2003—2004 годов, нужно более широко задействовать в процессе реформирования государственной службы законодательный уровень и устранить пробелы, предопределяющие элементы рамочного характера законодательства о государственной службе, высокую степень усмотрения самих государственных служащих при его применении, в том числе при разработке предусмотренных им правовых актов, проявившиеся недостатки законодательства, пересмотреть неработающие нормы.

Этому могли бы способствовать организация мониторинга применения законодательства о государственной службе и его эффективности и создание рабочей группы обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации по развитию законодательства о государственной службе.

Глава 2
Стратегия социального развития России и обеспечение прав человека

§ 1. Проблемы качества законодательного регулирования образования[1]

Законодательная работа по обеспечению государственной образовательной политики в 2009 году осуществлялась в соответствии с целями проводимых в сфере образования реформ и корреспондировалась с мерами по реализации приоритетного национального проекта «Образование».

Одним из важных направлений деятельности Совета Федерации в 2009 году было проведение мониторинга основных законодательных и подзаконных актов в сфере образования. Целями мониторинга являлись оценка качества законодательной базы в указанной сфере, выявление противоречий, требующих законодательного урегулирования, анализ степени обеспеченности конституционного права граждан на получение доступного и качественного образования.

В 2009 году осуществлен мониторинг Федерального закона от 9 февраля 2007 года № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена» (далее — Федеральный закон от 9 февраля 2007 года № 17-ФЗ).

С 1 января 2009 года федеральный закон в полном объеме вступил в силу. Проведение единого государственного экзамена (далее — ЕГЭ) перестало быть экспериментом и стало нормой[2].

По мнению инициаторов введения ЕГЭ, его конечной целью должно стать формирование объективной системы оценки качества подготовки выпускников

[1] Материал представлен Комитетом Совета Федерации по образованию и науке.

[2] Согласно Федеральному закону от 9 февраля 2007 года № 17-ФЗ ЕГЭ представляет собой форму объективной оценки качества подготовки лиц, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования, с использованием заданий стандартизированной формы (контрольных измерительных материалов), выполнение которых позволяет установить уровень освоения ими федерального компонента государственного образовательного стандарта среднего (полного) общего образования.

Результаты ЕГЭ признаются образовательными учреждениями, в которых реализуются образовательные программы среднего (полного) общего образования, как результаты государственной (итоговой) аттестации, а образовательными учреждениями среднего профессионального образования и образовательными учреждениями высшего профессионального образования как результаты вступительных испытаний по соответствующим общеобразовательным предметам.

общеобразовательных учреждений и абитуриентов. Для этого Минобрнауки России и Рособрнадзором были определены следующие задачи ЕГЭ.

1. Повышение доступности профессионального образования для молодежи из малообеспеченных семей и отдаленных от вузовских центров мест проживания через обеспечение равных условий при сдаче выпускных экзаменов в школах и поступлении в образовательные учреждения высшего профессионального образования (далее — вузы) и среднего профессионального образования (далее — ссузы) по всей стране.

2. Обеспечение преемственности общего и профессионального образования.

3. Обеспечение государственного контроля и управления качеством образования на основе независимой оценки подготовки выпускников.

При этом предполагалось, что будут решены также следующие задачи:

исключение коррупции при проведении государственной (итоговой) аттестации и приеме в вузы и ссузы в результате устранения влияния субъективного фактора на их результаты;

обеспечение максимально достоверного результата ЕГЭ на основе объективности, прозрачности и независимости процедур его проведения;

разгрузка выпускников-абитуриентов посредством сокращения числа экзаменов за счет совмещения выпускных экзаменов в школах и вступительных экзаменов в вузах.

На практике, еще на стадии введения ЕГЭ в экспериментальном режиме, стали проявляться его негативные последствия как по технологии проведения, так и (что более существенно) по его влиянию на качество подготовки выпускников школ. Соответственно, нарастала и критика его результатов, которая особенно возросла при переходе ЕГЭ в штатный режим функционирования. Поскольку приемлемой экспертной оценки представительным, непредвзятым, межведомственным экспертным сообществом итогов семилетнего эксперимента, которая была бы объективной, не проводилось, а также, учитывая значительное количество письменных обращений граждан, рекомендации «круглых столов», парламентских слушаний, конференций, совещаний и т.д. по проблемам ЕГЭ, по инициативе Председателя Совета Федерации С.М. Миронова 30 декабря 2008 года была образована комиссия по изучению и оценке результатов эксперимента по введению единого государственного экзамена[1].

Для выводов в работе комиссии применялись различные виды анализа: анкетирование, опросы, статистический анализ данных ЕГЭ, экспертиза документов и контрольных измерительных материалов (далее — КИМ). Изучались депутатские запросы и материалы, поступившие из субъектов Российской Федерации, а также аналитические отчеты Федерального института педагогических измерений (ФИПИ), данные рейтинговых агентств (ВЦИОМ, РОМИР Мониторинг, Левада-центр, Фонд «Общественное мнение»), обращения граждан, педагогов и вузовского сообщества, интернет-ресурсы и др.

Объективный анализ обширного материала, содержащего итоги проведения ЕГЭ, приводит к следующей оценке решения поставленных перед ним задач.

[1] Для обеспечения непредвзятой оценки этих итогов и учета всех мнений в комиссию вошли: члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы (представители всех фракций), представители Министерства образования и науки Российской Федерации и Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации от каждого федерального округа, Российской академии наук и Российской академии образования, Общественной палаты, Российского союза ректоров, педагоги — победители Всероссийского конкурса «Учитель года России», ЦК Профсоюза работников образования и науки, представители образовательных и общественных организаций.

1. Повышение доступности профессионального образования для молодежи из малообеспеченных семей и отдаленных от вузовских центров мест проживания через обеспечение равных условий при сдаче выпускных экзаменов в школах и поступлении в вузы и ссузы по всей стране.

Основываясь на анализе итоговых данных, полученных из Ивановской, Московской, Ростовской, Свердловской, Томской областей, Республики Саха-Якутия и др., о составе абитуриентов по территориальному признаку, принятых на основе результатов ЕГЭ, можно отметить следующее:

за годы эксперимента число зачисленных абитуриентов из сельской местности возросло в среднем на 10 %, а в отдельных регионах до 15—20 %;

выросло число иногородних абитуриентов поступивших в московские вузы.

Однако расширение академической мобильности в территориальном плане за счет поступления в столичные учебные заведения абитуриентов из малых городов и сельской местности происходит, как правило, за счет семей с доходом значительно выше среднего. Если учесть неоспоримый факт большой разницы в условиях обучения детей из сельской местности, особенно в отдаленных регионах, в т.ч. в уровне профессиональной подготовки и компетентности учителей, оснащенности школ техническими средствами, учебными и учебно-методическими материалами, доступности учреждений дополнительного образования и т.д., и детей, живущих в крупных городах, не говоря о столичных школах, то применение однотипных заданий и единой шкалы оценки для них очевидно неприемлемо именно с точки зрения равной доступности при поступлении в вуз по результатам ЕГЭ. Это подтверждается тем, что число не сдавших ЕГЭ до 2008 года по ряду предметов, в т.ч. по математике, русскому языку и т.д. на порядок выше, чем в 2009 году, когда порог для зачета экзаменов был недопустимо понижен, а результаты ЕГЭ во многих регионах стали объектом манипулирования, что установлено в том числе Рособрнадзором.

Этому манипулированию способствовала не только коррупция на местах для получения высших баллов по ЕГЭ теми, кто имел для этого средства, но и угроза оценки труда учителя по итогам ЕГЭ, которые для отдаленных школ не могут быть в среднем сопоставимыми с результатами столичных школ, и что не могло не отразиться на позиции учителей в отношении результатов ЕГЭ своих учеников.

Кроме того, при определенном росте доли поступивших в вузы выпускников отдаленных и сельских школ нельзя обойти их «выживаемость» в вузе, хотя бы после первого курса, что является объективным критерием оценки их подготовленности. По имеющимся данным, такие студенты отчисляются значительно чаще, чем остальные студенты. Однако для большей достоверности выборки, такой мониторинг необходимо продолжить.

Следует отметить еще один результат упрощения КИМ для всех школ страны. Известно, что ранее в таких вузах, как Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Московский инженерно-физический институт, и ряде других абитуриентам предлагались задачи по математике, физике, химии, биологии значительно более сложные, чем в других вузах, и такие вузы могли отбирать талантливых абитуриентов.

Теперь в вузы на равных поступают «серые стобалльники» и победители крупных олимпиад, причем многие из фиктивных «высокобалльников» обзавелись такими же фиктивными справками об инвалидности, и «кузницы» элитных кадров для страны оказались в значительной степени доступными для слабо подготовленных абитуриентов, которые если даже и закончат вуз, прорывных научных

теорий или уникальных технологий не создадут. Этот «наплыв» в то же время значительно затруднил для «хорошистов» столичных городов поступление в соответствующие вузы.

Научная и инженерная общественность ряда регионов обращает внимание и на такие последствия отбора «высокобалльных» выпускников в столичные вузы, как «утечка умов» из регионов и понижение в них интеллектуального потенциала.

Таким образом, без гарантированной защиты результатов ЕГЭ от незаконного влияния, что до сих пор обеспечить не удалось, достижение на деле конечного результата по этой заявленной цели представляется сомнительной, а для подготовки элитных, высокопрофессиональных специалистов в ведущих вузах страны — вредной. Необходимо также отметить, что поступление талантливой молодежи из малообеспеченных семей из отдаленных от признанных учебно-научных центров мест, не подкрепленное хотя бы минимальными необходимыми средствами для жизни, не имеет никакого смысла, т.к. на стипендию в 1100 рублей прожить, напряженно занимаясь учебой, невозможно. Необходимо обеспечить таким студентам хотя бы прожиточный минимум для региона, где находится соответствующий вуз.

Таким образом, считать решенной данную задачу нельзя.

2. Обеспечение преемственности общего и профессионального образования.

Обеспечение преемственности общего и профессионального образования осуществляется за счет применения КИМ, отвечающих государственным образовательным стандартам. Однако КИМ нуждаются в дальнейшей доработке или даже переработке, т.к. и по структуре, и по содержанию они несовершенны. КИМ, которые использовались в предыдущие годы, в основном решали одну задачу: определить и оценить уровень знаний, умений и навыков учащихся на момент их проверки, т.е. уровень обученности. Надо отметить, что не по всем дисциплинам КИМ могли решить и эту задачу, поскольку их использование оправдано только по естественным научным дисциплинам.

Несогласованность требований различных ступеней образования свидетельствует о необходимости системного подхода ко всей структуре образования, начиная с начальных ступеней. Каждый из предыдущих уровней должен обеспечивать потребности последующего.

Выше отмечалось, что создание единого стандартного задания по ЕГЭ для всех школ, несмотря на чрезмерную разницу в условиях обучения в регионах, особенно в сельской местности, неизбежно ориентируется на некую усредненность уровня тестов, а следовательно, ориентирует на среднее качество подготовки, иначе либо надо признать существенно разный уровень подготовки школьников, что и было получено по итогам 2008 года, либо чрезмерно, недопустимо снизить порог удовлетворительной и выше оценок, что и было продемонстрировано при оценке результатов 2009 года.

Повышению качества образования не могут способствовать и случаи некорректной интерпретации результатов. Такие факты имели место при аттестации педагогических кадров системы общего среднего образования, попытке выстроить рейтинги школ или сделать другие управленческие выводы на основании несопоставимых данных ЕГЭ, без анализа динамики изменения качества образования и учета дополнительных факторов, влияющих на качество образования.

Многие школьные учителя и преподаватели вузов считают, что единый государственный экзамен изменяет преподавание в школе в сторону усреднения. Результаты ЕГЭ не показывают творческих возможностей учащихся. Крайняя

сложность формализации учебных предметов (особенно гуманитарных) приводит к низкому качеству измерителей (гуманитарные науки заведомо предполагают возможность различных точек зрения, а ЕГЭ требует единственного ответа). Соответственно, формализация процесса обучения резко снижает его творческую и воспитательную направленность, заставляет учащихся не мыслить, но заучивать.

С введением ЕГЭ произошла ликвидация принципа «право на ошибку»: при традиционной системе вероятность случайной ошибки для выпускника уменьшалась благодаря возможности сдать вступительные экзамены (повторить экзамены) в иные учебные заведения.

Практика проведения ЕГЭ 2009 года выявила и такие пробелы, как «управленческий субъективизм» (речь идет об определении минимального порога баллов по общеобразовательным предметам), когда не результат устанавливался на основе определенных критериев, а критерии задним числом подгонялись под результат. В связи с этим особенно недопустимым представляется резкое снижение пороговых значений по базовым (основным) предметам и установление их значений на уровне, который соответствует по шкале прежней 5-балльной системы оценкам «1» и «2».

Очевидным признанием ухудшения качества образования являются многочисленные исключения из правил — поступать в образовательные учреждения профессионального образования на основании результатов традиционных вступительных испытаний (экзаменов), а не ЕГЭ, имеет право ряд категорий граждан Российской Федерации и иностранные граждане.

Учитывая изложенное, можно отметить, что ЕГЭ в его нынешнем виде как однократный контрольный срез знаний не может служить адекватной и объективной формой оценки качества знаний и достаточным основанием для зачисления в вуз; но он может быть, при определенном совершенствовании качества и технологии его проведения, инструментом контроля и управления системой образования.

3. Обеспечение государственного контроля и управления качеством образования на основе независимой оценки подготовки выпускников.

Тестовая форма, какой по существу остается ЕГЭ, при совершенствовании технологии его применения и защищенности его результатов от постороннего воздействия представляет удобный инструмент для текущей внешней оценки качества знаний и принятия необходимых управленческих решений, т.е. тестовая оценка с использованием усовершенствованных КИМ и компьютерной техники служит для получения оперативной информации и представляет собой обратную связь, ценную для управления такой сложной системой как система образования.

Но оценка качества обучения сама по себе не влияет на качество обучения, а дает возможность выявить те или иные недостатки в учебном процессе и принять меры по их устранению, т.е. это не инструмент повышения качества, а инструмент оценки качества. Что, конечно, не одно и то же. Но ЕГЭ, являясь таким инструментом, в нынешнем его состоянии негативно отражается на качестве образования как по вышеприведенным факторам, так и по причине переориентации школьного образования на целенаправленную подготовку к сдаче ЕГЭ в ущерб изучению базовых дисциплин.

Сведение выпускных школьных экзаменов к двум обязательным и одному по выбору, проводимых в форме ЕГЭ, лишает школьников мотивации учить естественнонаучные дисциплины, такие как физика, химия, биология, что в свою оче-

редь подрывает один из краеугольных камней фундаментальности высшего образования, подготовки специалистов на междисциплинарной основе, готовности студентов к саморазвитию и самостоятельному научному исследованию. Более того, при этом подходе выпускники, завершившие обучение по программе среднего (полного) общего образования, не проходят государственную итоговую аттестацию по большинству предметов базисного учебного плана, поскольку законодательно она предусмотрена только в форме ЕГЭ.

Южно-Уральским государственным университетом в течение нескольких лет проводился анализ уровня знаний студентов по основным дисциплинам. Данные исследования показали, что процент неудовлетворительных оценок, полученных по базовым дисциплинам (математика, физика, химия и др., в расчет брался базовый (школьный) уровень) в сравнении с баллами ЕГЭ по всем категориям постоянно растет. Особенно резкий их рост наблюдается среди студентов с высокими баллами (50—100). Все это свидетельствует о недостаточном уровне базовой подготовки абитуриентов, поступающих в вузы.

Таким образом, данную задачу также нельзя считать решенной в полной мере.

4. Исключение коррупции при проведении государственной (итоговой) аттестации и приема в вузы и ссузы в результате устранения влияния субъективного фактора на их результаты.

Касаясь задачи снижения коррупции при внедрении ЕГЭ, можно лишь отметить, что она существенно расширилась и есть очевидная угроза, что она примет при нынешних технологиях его проведения массовый характер. Очевидно, что доказанная недостоверность свыше четверти «высокобалльников» является результатом не только «радения родному человечку» и подведения под неопасный для оценки учительского труда результат, но и широких коррупционных проявлений. Причем размер взятки за высокий и хороший результат в субъектах Российской Федерации колеблется от десятков тысяч до 100 тыс. рублей в зависимости от сложившихся цен в регионах и реальных возможностей родителей. Размер этих взяток превышает размер взяток в вузах при традиционных вступительных экзаменах, которые при этом были много менее масштабными, а при нынешней аудиовизуальной технике могли бы быть легко выявлены. Это сложнее сделать в более чем 15 тысячах центров приема ЕГЭ.

О постороннем влиянии на результаты ЕГЭ свидетельствуют также такие факты, как превышение средних баллов по ЕГЭ во многих регионах, в том числе в сельских школах, по сравнению с областными центрами и даже Москвой и Санкт-Петербургом.

О том, что данная задача не решена в полной мере, свидетельствуют, в том числе, многочисленные споры об объективности, возникшие сразу же после появления первых результатов ЕГЭ.

Так, вызвало вопросы неадекватно большое количество «стобалльников» в некоторых субъектах Российской Федерации. Опасения по поводу необъективности результатов подтвердились после проведения первых контрольных работ в вузах. Так, 60 % первокурсников механико-математического факультета и факультета вычислительной математики и кибернетики Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова «провалили» контрольную по математике, которая проводилась на материале пройденных ими ЕГЭ. Среди них есть и те, кто имеет высокие баллы.

Данные результаты свидетельствуют также и о низком качестве государственного контроля, о неудавшейся попытке устранить влияние субъективного факто-

ра (антикоррупционный аспект) и обеспечить равные стартовые возможности при поступлении в вузы всем выпускникам.

Обращает внимание и несопоставимое расхождение высокобалльных результатов (более 80 баллов) на 1000 человек по таким предметам, как математика, русский язык, физика и обществознание, и количество победителей и призеров Всероссийской олимпиады школьников (за последние 5 лет) на 1000 выпускников: данное соотношение имеет разницу от 3 раз до нескольких десятков.

5. Обеспечение максимально достоверного результата ЕГЭ на основе объективности, прозрачности и независимости процедур его проведения.

Достижению этой цели должны были способствовать:

снижение влияния субъективного (человеческого) фактора;

создание равных условий при оценке знаний выпускников, благодаря применению на всей территории России однотипных заданий и единой шкалы оценки, позволяющей сравнивать всех учащихся по уровню подготовки;

снижение риска несправедливой оценки из-за «несчастливого билета» в результате включения в каждый вариант КИМ большого числа заданий;

создание для всех испытуемых стандартизированных условий сдачи ЕГЭ и проверки результатов выполнения КИМ.

Однако следует признать, что на данный момент существующие технологии проведения ЕГЭ не гарантируют исключения манипулирования результатами ЕГЭ, в том числе подтасовки результатов, подмены участников ЕГЭ, приобретения фальшивых сертификатов с высокими баллами по ЕГЭ и других нарушений прав выпускников школ на получение объективных оценок с помощью единого госэкзамена. *Так, согласно официальным данным 25 % стобалльных работ признаны недействительными. Что касается других владельцев высоких баллов, можно лишь догадываться.*

Кроме того, учитывая необходимость наличия огромного массива (объема) заданий (КИМ), говорить о том, что достигнута объективная оценка, также нельзя. Таким образом, в настоящее время можно говорить лишь о создании предпосылок для объективной и независимой системы оценки знаний учащихся.

Как отмечалось выше, одним из надежных критериев достоверности результатов ЕГЭ может служить оценка «выживаемости» тех, кто поступил в вуз по результатам ЕГЭ до 2009 учебного года, и тех, кто поступал по традиционным вступительным испытаниям, а также сравнение уровня отчислений абитуриентов с высокими баллами из регионов с абитуриентами из столичных школ с такими же баллами. Первые оценки уже с высокой долей вероятности свидетельствует о большем отчислении студентов (в среднем свыше 20%), поступивших по результатам ЕГЭ.

Обеспечение равных условий через стандартизацию КИМ для всех школ страны при наличии неравных условий обучения для всех школ свидетельствует как раз о неадекватности оценок, если они не подведены под социально приемлемый ответ, как это произошло в 2009 году.

Надо подчеркнуть и такой факт, как доказанную неравнозначность по сложности самих КИМ и очевидную заниженность порогов по результатам ЕГЭ в 2009 году, что прямо ведет к снижению качества подготовки выпускников. Это происходит на фоне наметившейся тенденции к снижению интеллектуального потенциала в средней школе, т.е. началось усреднение образования с учетом слабой успеваемости на местах вместо наращивания уровня подготовки.

Кроме того, согласно опросам многие преподаватели отмечают несовершенство КИМ; неоднозначность трактовки ответов к отдельным заданиям; несоответствие отдельных заданий школьной программе (в одних случаях задания охватывают далеко не полный перечень вопросов изучаемого в школе предмета, в других — выходят за рамки школьной программы); компьютерные сбои при проверке заданий и подсчете баллов.

Следует также отметить, что, по замечаниям региональных органов, осуществляющих управление в сфере образования, в настоящее время ЕГЭ, в целом противоречит принимаемым образовательным стандартам нового поколения. Несмотря на то что КИМ регулярно совершенствуются и дорабатываются, пока они не выходят в должной степени на проверку усвоения стандартов и нуждаются в дальнейшем совершенствовании при обязательном обсуждении их с педагогической общественностью. При этом отмечается, что обязательность ЕГЭ толкает всю систему образования к существенной и стремительной перестройке, которая будет иметь однобокий и далеко не прогрессивный характер.

Особое положение занимает проблема приема ЕГЭ по гуманитарным дисциплинам. Стала совершенно ясна невозможность формализации для тестов литературы, истории, обществознания и иностранных языков. Очевидно, что эти предметы должны сдаваться в традиционной форме.

Исходя из изложенного считать данную задачу реализованной также нельзя.

6. Разгрузка выпускников-абитуриентов сокращением числа экзаменов за счет совмещения выпускных экзаменов в школах и вступительных экзаменов в вузах путем их замены ЕГЭ.

Эта цель реализована, хотя если говорить о снижении стресса при сдаче экзаменов в школе и в вузе, то стресс в ожидании зачисления в три этапа и в течение почти месяца, как в 2009 году, намного сильнее. При существующей технологии сдачи ЕГЭ стрессы значительно выше и длительнее, чем при традиционной форме экзаменов, что требует принятия безотлагательных мер по существенной доработке этой технологии.

Многие негативные моменты введения ЕГЭ, отчетливо проявившиеся при массовом его применении, были видны организаторам эксперимента или были легко предсказуемы. Об этом свидетельствует, в частности, массовый «выброс» в 2009 году новых нормативных правовых документов, регулирующих применение ЕГЭ, или корректировка ранее действовавших. Предотвратить негативные явления или значительно их смягчить можно было при своевременном широком обсуждении промежуточных результатов эксперимента с привлечением заинтересованных организаций и общественности.

Подводя итоги мониторинга правоприменительной практики Федерального закона от 9 февраля 2007 № 17-ФЗ, можно констатировать, что в существующем виде ЕГЭ не отвечает тем требованиям, которые заложены в указанном федеральном законе.

§ 2. Совершенствование законодательства в сфере науки и научно-технической деятельности[1]

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 года (далее — Послание Президента России

[1] Материал представлен Комитетом Совета Федерации по образованию и науке.

2009 года) имеет стратегическое значение для сферы науки и научно-технической деятельности. Устанавливая цель обретения Россией статуса мировой державы на принципиально новой основе, перехода страны на более высокую ступень развития цивилизации, глава государства четко излагает конкретный план первоочередных действий по реализации предложенного им инновационного курса.

«В XXI веке нашей стране вновь необходима всесторонняя модернизация, — отмечается в Послании Президента России 2009 года. — И это будет первый в нашей истории опыт модернизации, основанной на ценностях и институтах демократии. Вместо примитивного сырьевого хозяйства мы создадим умную экономику, производящую уникальные знания, новые вещи и технологии, вещи и технологии, полезные людям... Я надеюсь, что благополучие России в относительно недалеком будущем будет напрямую зависеть от наших успехов в развитии рынка идей, изобретений, открытий, от способности государства и общества находить и поощрять талантливых и критически мыслящих людей, воспитывать молодежь в духе интеллектуальной свободы и гражданской активности».

Переход к инновационной модели развития, модернизация экономики России невозможны без совершенствования законодательства в сфере науки и научно-технической деятельности.

19 декабря 2006 года вступил в силу Федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 202-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 202-ФЗ), в соответствии с которым Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее — Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ) был дополнен нормами, устанавливающими статус Российской академии наук (далее — РАН) и других государственных академий наук. В соответствии с данными нормами особый статус позволяет государственным академиям наук определять основные направления фундаментальных исследований по естественным, техническим, гуманитарным и общественным наукам и наделяет их правом владения, пользования и распоряжения передаваемым им имуществом, находящимся в федеральной собственности.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2007 года № 785 утвержден новый Устав РАН, отразивший особенности ее статуса как ведущей государственной академии наук. В 2009 году в установленном порядке был продолжен процесс согласования и принятия уставов государственных академий наук. В настоящий момент все уставы утверждены.

Вопросы правоприменительной практики Федерального закона от 4 декабря 2006 года № 202-ФЗ были рассмотрены 27 февраля 2009 года на заседании Экспертного совета по законодательным инициативам в сфере научно-технической политики Комитета Совета Федерации по образованию и науке и Комитета Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям. Членами Экспертного совета было отмечено, что развитие потенциала государственных академий наук и подведомственных им организаций путем введения в нормативно-правовое поле норм данного федерального закона невозможно без уточнения в действующем законодательстве организационно-правовой формы, в которой они создаются, и без уточнения правового механизма управления академиями закрепленным за ними имуществом и имуществом подведомственных им организаций.

Для решения данной проблемы в 2009 году Министерством образования и науки Российской Федерации был разработан и направлен на согласование в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся деятельности государственных академий наук и подведомственных им организаций».

Основами политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу (письмо Президента Российской Федерации от 30 марта 2002 года № Пр-576) в числе важнейших задач государственной политики в области науки и технологий определено повышение эффективности функционирования государственного сектора науки и высоких технологий. Решение этой задачи невозможно без четкого понимания субъектного состава и принципов функционирования государственного сектора науки. Тем не менее до настоящего времени в законодательстве соответствующее понятие отсутствует, что препятствует эффективной деятельности и формированию конкурентоспособного государственного сектора исследований и разработок.

Важность и актуальность законодательного закрепления понятия «государственный сектор науки», его состава, структуры, а также принципов государственной поддержки были отмечены участниками «круглого стола» на тему «Правовое регулирование государственного сектора науки», состоявшегося в Совете Федерации 30 октября 2008 года.

В целях реализации рекомендаций указанного «круглого стола», а также в целях развития потенциала государственного сектора науки и повышения эффективности его функционирования в 2009 году Комитетом Совета Федерации по образованию и науке был разработан и внесен в Государственную Думу в качестве реализации права законодательной инициативы проект федерального закона № 280859-5 «О внесении дополнения в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» (в части законодательного регулирования государственного сектора науки).

Законопроектом предлагается определить субъектный состав государственного сектора науки на основе принадлежности имущества научных организаций к государственной собственности, а также принципы и направления деятельности организаций государственного сектора науки.

Одним из ключевых понятий в системе законодательства о науке является понятие «научная организация». Содержащееся в действующей редакции Федерального закона от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ определение понятия «научная организация» содержит ряд недостатков и противоречий.

Во-первых, законодатель признает в качестве научной организации любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы. Вместе с тем существующее определение понятия «научная организация» позволяет относить к научной организации как юридические лица, так и общественные объединения научных работников, которые могут не являться юридическими лицами.

Во-вторых, из действующего определения научной организации вытекает, что научные организации образовательных учреждений высшего профессионального образования должны являться юридическими лицами, однако это не соответствует действительности — научные организации образовательных учреждений высшего профессионального образования в основном являются структурными подразделениями вузов и не имеют статуса юридического лица.

В-третьих, в действующей редакции Федерального закона от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ нет четких качественных и количественных критериев отне-

сения субъектов хозяйственной деятельности к научным организациям, отражающих специфические особенности научной организации, что в результате приводит к размыванию самого понятия «научная организация». Такое положение приводит на практике к появлению многочисленных посредников, которые, не располагая ни кадрами соответствующей квалификации, ни необходимым оборудованием, «специализируются» на получении заказов на проведение исследований и разработок.

Для устранения указанных проблем в 2009 году Советом Федерации был разработан и внесен в Государственную Думу в качестве реализации права законодательной инициативы проект федерального закона № 280839-5 «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» (в части уточнения понятия «научная организация»).

Исключительно важное место в научно-технологическом комплексе России занимают государственные научные центры Российской Федерации (далее — ГНЦ РФ). Институт ГНЦ РФ создан в целях выполнения фундаментальных и прикладных научных исследований, участия в реализации их результатов, подготовки научных кадров. В настоящее время статус ГНЦ РФ имеют более 50 организаций различных организационно-правовых форм собственности, располагающих значительными материальными и трудовыми ресурсами, мощным научно-техническим потенциалом, уникальной опытно-экспериментальной базой. Однако до настоящего времени статус ГНЦ РФ на законодательном уровне не конкретизирован, законодательством не определены правовые последствия присвоения такого статуса и меры государственной поддержки.

С целью развития потенциала ГНЦ РФ и обеспечения комплексного решения вопросов их деятельности, включая меры государственной поддержки, в 2009 году Советом Федерации был разработан и внесен в Государственную Думу в качестве реализации права законодательной инициативы проект федерального закона № 280853-5 «О внесении изменения в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» (в части обеспечения комплексного решения вопросов деятельности государственных научных центров Российской Федерации).

Согласно действующей норме Федерального закона от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ статус ГНЦ РФ может быть присвоен только научной организации, которая находится в ведении федерального органа исполнительной власти или государственной академии наук и ее региональных отделений. Учитывая нарастание темпов процесса акционирования федеральных государственных унитарных предприятий, возрастание роли акционерных обществ, вносящих существенный вклад в реализацию критических технологий Российской Федерации, и необходимость поддержки их научно-технической деятельности в современных условиях был принят Федеральный закон от 27 декабря 2009 года № 358-ФЗ «О внесении изменения в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике», закрепляющий возможность научных организаций независимо от организационно-правовой формы и формы собственности получить статус ГНЦ РФ.

С целью обеспечения реального внедрения в производство создаваемых за счет бюджетных средств результатов научно-технической деятельности, права на которые принадлежат бюджетным учреждениям науки и образования, был принят Федеральный закон от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных

обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» (далее — Федеральный закон от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ), которым в том числе вносятся изменения в Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ.

Федеральный закон от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ предоставляет бюджетным научным и образовательным учреждениям право без согласия собственника их имущества быть учредителями (в том числе совместно с другими лицами) хозяйственных обществ, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности (далее — РИД), исключительные права на которые принадлежат данным научным учреждениям.

Важными новеллами являются положения Федерального закона от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ о порядке распоряжения бюджетными организациями доходами, полученными как от использования долей (акций) в уставных капиталах хозяйственных обществ, так и прибыли от деятельности хозяйственных обществ. Устанавливается, что указанные доходы поступают в их самостоятельное распоряжение, учитываются на отдельном балансе и направляется только на осуществление уставной деятельности данных учреждений, в том числе на правовую охрану РИД и выплату вознаграждения их авторам.

Реализация основных положений рассматриваемого федерального закона будет способствовать созданию благоприятных правовых условий для вовлечения РИД в гражданский оборот, а также созданию дополнительных рабочих мест в наукоемких отраслях промышленности.

В период осенней сессии 2009 года Советом Федерации осуществлялся оперативный мониторинг реализации Федерального закона от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ, в ходе которого был выявлен ряд проблем его правоприменительной практики.

Одной из ключевых проблем, препятствующих созданию хозяйственных обществ на базе бюджетных учреждений науки и образования, является невозможность использования вузами и научными учреждениями доходов от деятельности создаваемых малых инновационных предприятий. Согласно положениям указанного федерального закона бюджетные научные и образовательные учреждения получают возможность самостоятельно распоряжаться дивидендами и доходами от участия в хозяйственных обществах и направлять их на указанные в федеральном законе цели. На сегодняшний день это утверждение не согласуется с действующими положениями бюджетного законодательства Российской Федерации.

Одно из основных преимуществ отнесения на основании Федерального закона от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ создаваемых хозяйственных обществ к субъектам малого и среднего предпринимательства — возможность применения ими упрощенной системы налогообложения, что особенно актуально на этапе становления указанных хозяйственных обществ. При этом в соответствии с нормами Налогового кодекса Российской Федерации создаваемые на базе бюджетных учреждений малые инновационные предприятия как организации, в которых доля участия других организаций составляет более 25 %, упрощенную систему налогообложения применять не вправе.

Для ликвидации указанных противоречий Советом Федерации подготовлены и внесены в Государственную Думу в декабре 2009 года следующие законодательные инициативы:

проект федерального закона № 294330-5 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Россий-

ской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»;

проект федерального закона № 294325-5 «О внесении изменения в статью 346.12 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

Другая проблема, выявленная в ходе проводимого мониторинга, связана с невозможностью передачи в пользование имущества и оборудования вузами и научными учреждениями создаваемым на основании Федерального закона от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ хозяйственным обществам. Законом декларируется возможность вносить в уставный капитал создаваемых малых инновационных предприятий денежные средства, оборудование и иное имущество. При этом ГК РФ содержит прямой запрет бюджетному учреждению на распоряжение имуществом, закрепленным за этим учреждением собственником или приобретенным за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества.

Аналогичная ситуация возникает с предоставлением вузами и научными учреждениями своих площадей в аренду на льготных условиях хозяйственным обществам, созданным на основании Федерального закона от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ.

Кроме того, эффективной реализации указанного федерального закона препятствует отсутствие экономических преференций и налоговых льгот у предприятий и организаций — покупателей инновационных продуктов, произведенных хозяйственными обществами, созданными бюджетными научными и образовательными учреждениями.

В условиях перехода страны на новый уровень технологического развития особенно актуальной становится проблема кадрового обеспечения инновационной экономики, которая в зависимости от степени ее разрешения может выступать предпосылкой для модернизации страны или серьезным тормозом на пути инновационного развития. В связи с этим на первый план выходит необходимость совершенствования законодательства в части интеграции образования и науки.

В 2007 году Федеральным законом от 1 декабря 2007 года № 308-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки» (далее — Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 308-ФЗ) в Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ были внесены изменения, закрепившие нормы, регулирующие процессы интеграции.

Согласно Федеральному закону от 1 декабря 2007 года № 308-ФЗ интеграция высшего и послевузовского профессионального образования и науки может осуществляться в разных формах, в том числе путем:

1) проведения высшими учебными заведениями научных исследований и экспериментальных разработок за счет грантов или иных источников финансирования;

2) привлечения высшими учебными заведениями работников научных организаций и научными организациями работников высших учебных заведений на договорной основе для участия в образовательной и (или) научной деятельности;

3) осуществления высшими учебными заведениями и научными организациями совместных научно-образовательных проектов, научных исследований и экспериментальных разработок, а также иных совместных мероприятий на договорной основе;

4) реализации научными организациями образовательных программ послевузовского профессионального образования, а также образовательных программ дополнительного профессионального образования;

5) создания на базе высших учебных заведений научными организациями лабораторий, осуществляющих научную и (или) научно-техническую деятельность;

6) создания высшими учебными заведениями на базе научных организаций кафедр, осуществляющих образовательный процесс, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Вопросы правоприменительной практики Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 308-ФЗ были рассмотрены 27 февраля 2009 года на заседании Экспертного совета по законодательным инициативам в сфере научно-технической политики Комитета Совета Федерации по образованию и науке и Комитета Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям. Участниками указанного Экспертного совета была отмечена необходимость скорейшего принятия нормативных правовых актов, регулирующих порядок и механизмы интеграции учреждений образования и науки, без принятия которых возникает правовая неоднозначность в трактовке полномочий государственных академий наук по владению, пользованию и распоряжению переданным им имуществом, находящимся в федеральной собственности, в том числе правом на создание, реорганизацию, ликвидацию подведомственных организаций, на утверждение уставов подведомственных организаций, предусмотренных Федеральным законом от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ. Соответствующие рекомендации были направлены в Министерство образования и науки Российской Федерации и в первом квартале 2009 года соответствующие постановления Правительства Российской Федерации были приняты.

В 2009 году принят Федеральный закон от 10 февраля 2009 года № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов», устанавливающий в системе российского образования новый вид учреждений высшего профессионального образования — федеральные университеты, а также университеты, которым присвоена категория «национальный исследовательский университет». Создание указанных университетов направлено на системную модернизацию образования на основе интеграции науки, образования и производства, повышение качества образования. Задача новых университетов — подготовка квалифицированных кадров для обеспечения долгосрочных потребностей инновационной экономики России.

Первых студентов уже приняли Сибирский и Южный федеральные университеты. 21 октября 2009 года Президент России подписал Указ № 1172 «О создании федеральных университетов в Северо-Западном, Приволжском, Уральском и Дальневосточном округах». В дополнение к двум созданным в 2008 году национальным исследовательским университетам (МИФИ и МИСиС), на основании конкурса отобраны еще 12 вузов, которые также получили высокий статус «национальный исследовательский университет».

В 1996 году в соответствии с положением Конституции Российской Федерации в Федеральном законе от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ были определены предметы ведения органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере науки, а также предметы их совместного ведения. Однако в 2004 году из Федерального закона от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ были исключены пункты 2 и 3 статьи 12, устанавливавшие полномочия органов государственной власти субъектов Рос-

сийской Федерации, а также полномочия совместного ведения в сфере науки органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Правоприменительная практика доказала, что данная новация законодателей негативно повлияла как на процесс законотворчества в ряде регионов, так и на участие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в развитии потенциала региональных научных формирований и использования их результатов в решении вопросов социально-экономического развития.

В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2008 года Президент Российской Федерации Д.А. Медведев отметил, что в связи с переориентацией социально-экономического развития страны с сырьевого на инновационный путь необходимо обеспечить «оптимальный баланс разграничения полномочий между Федерацией и регионами.

С целью совершенствования процесса правового обеспечения научной, научно-технической и инновационной деятельности, активизации участия субъектов Российской Федерации в решении задач государственной научно-технической политики в 2009 году Советом Федерации был разработан и внесен в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области формирования и реализации государственной научно-технической политики».

В качестве первоочередных законодательных мер, направленных на реализацию задач в сфере науки и научно-технической деятельности, поставленных в Послании Президента России 2009 года, и совершенствование Федерального закона от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ, в 2010 году необходимо ускорить принятие следующих проектов федеральных законов:

№ 280859-5 «О внесении дополнения в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» (в части законодательного регулирования государственного сектора науки);

№ 280839-5 «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» (в части уточнения понятия «научная организация»);

№ 280853-5 «О внесении изменения в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» (в части обеспечения комплексного решения вопросов деятельности государственных научных центров Российской Федерации);

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области формирования и реализации государственной научно-технической политики»;

№ 294330-5 «О внесении дополнений в Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»;

№ 294325-5 «О внесении изменения в статью 346.12 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»;

«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О высшем и послевузовском образовании» (в части государственного регулирования системы подготовки научных и научно-педагогических кадров).

Необходимо также рекомендовать Правительству Российской Федерации ускорить согласование и внести в Государственную Думу в качестве первоочередных следующие проекты федеральных законов:

«О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся деятельности государственных академий наук и подведомственных им организаций»;

«О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и иные законодательные акты Российской Федерации» (в части уточнения правового статуса фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности в научно-технической сфере).

§ 3. Мониторинг качества правового пространства в сфере культуры (1992—2009 годы)[1]

В 2012 году исполнится двадцать лет со дня принятия Основ законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 года № 3612-I (далее — Основы) — закона, сыгравшего огромную роль в формировании законодательной базы в сфере культуры. Мониторинг законодательного массива, созданного за период с 1992 по 2009 год был осуществлен в целях дальнейшей оптимизации законодательного процесса в сфере культуры. В значительной мере проведению этой работы способствовал организованный в середине 2009 года Комиссией Совета Федерации по культуре совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации, Министерством культуры Российской Федерации и Союзом театральных деятелей Российской Федерацией «круглый стол» на тему «Обязательность культурных аспектов в государственных программах развития: правовые основы и правоприменительная практика».

На нем видные представители экспертного сообщества, руководители крупнейших учреждений культуры и искусства России выразили особую озабоченность по поводу существующих пробелов в законодательстве в сфере культуры, отсутствия необходимых подзаконных актов и иных регуляторов, обеспечивающих его правоприменение. В своих выводах они опирались на анализ действующего законодательства и результаты мониторинга правоприменительной практики, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Отправной точкой в анализе общей ситуации, сложившейся в сфере культуры за последнее время, по мнению экспертов, послужило то обстоятельство, что на современном этапе развития нашего государства Правительство Российской Федерации впервые объявило инвестиции в человеческий капитал «ключевым приоритетом бюджетных расходов». Тем самым, констатировали представители экспертного сообщества, заметно повышается государственная ответственность за сохранение и развитие культуры как важнейшего фактора формирования человеческого капитала и перехода к инновационному обществу.

В контексте этого заключения особо подчеркивалась мысль о том, что очевидной истиной, яркой отличительной чертой цивилизованного государства являет-

[1] Материал подготовлен Комиссией Совета Федерации по культуре при участии Министерства культуры Российской Федерации.

ся нахождение культуры в центре интересов общества. Это область, где создаются ценности, оказывающие огромное воздействие на современные процессы экономической и социальной модернизации государства. Данное положение закреплено в статье 7 Основ, которая гласит, что в государственных программах экономического, экологического, социального, национального развития «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в обязательном порядке учитывают культурные аспекты».

В этой же статье заложен механизм ее реализации: государственные программы развития должны подвергаться «обязательной, независимой и гласной экспертизе группами специалистов в области культуры, назначаемыми совместно органами представительной и исполнительной власти соответствующих уровней». Следовать норме этой статьи Основ — значит понимать, какой потенциал содержит сама культура при реализации государственных программ развития, и как она может воздействовать на положительную или отрицательную их динамику. Наконец, самое главное, — указанная статья обязывает воспринимать культуру, как важнейший ресурс общественного развития, локомотивом которого выступает государство, формирующее программы развития.

В связи с этим следует также отметить, что в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р), культуре отводится «ведущая роль в формировании человеческого капитала, создающего экономику знаний».

При этом повышаются требования к профессиональным кадрам, «включая уровень интеллектуального и культурного развития, возможного только в культурной среде, позволяющей осознать цели и нравственные ориентиры развития общества». В указанной Концепции содержится раздел 5 под названием «Развитие культуры и средств массовой информации». В нем определяется цель государственной политики в сфере культуры — это развитие и реализация культурного и духовного потенциала каждой личности и общества в целом.

При этом принципиальной особенностью государственной политики в сфере культуры Российской Федерации при ее реализации до 2020 года становится децентрализация управления отраслью.

Одно из ключевых положений Концепции, касающееся реализации государственной культурной политики, устанавливает совместную ответственность всех уровней власти за ее осуществление. В практической деятельности это предусматривает определенную синхронизацию работы органов исполнительной и законодательной власти всех уровней.

И, конечно же, для достижения перечисленных выше целей не обойтись без современной законодательной базы, состоящей из набора «инструментов», обеспечивающих решение вопросов сохранения и развития культуры, при неизбежном усилении информационной составляющей. В определенной мере недооценка статьи 7 Основ привела к тому, что в Программе антикризисных мер Правительства Российской Федерации не были предусмотрены ясно выраженные меры преодоления кризиса в сфере культуры. А это идет вразрез с принятым пониманием ее роли, прописанной в Стратегии долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года.

Исходя из вышеперечисленных суждений и выводов, практики исполнения требований статьи 7 Основ, ниже предлагается более подробно рассмотреть

проблематику правового пространства в сфере культуры за период с 1992 по 2009 годы.

Суть правоотношений, требующих урегулирования в сфере культуры, ясно выражена в статье 44 Конституции Российской Федерации. Практически все нормативные акты в этой области призваны либо обеспечить свободу литературного, художественного и других видов творчества, или право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям, либо устанавливают пределы обязанностей по сохранению исторического и культурного наследия, и в частности памятников истории и культуры.

Несмотря на такой, казалось, узкий круг задач, стоящих перед законодательством в сфере культуры, ее правовое регулирование обеспечивается довольно обширным массивом специальных актов, а также отдельных норм, включенных в законодательные тексты общего характера.

Однако именно Основы являются ядром законодательного массива, обеспечивающего правовое регулирование в сфере культуры. Принятые еще в 1992 году Основы многократно подвергались как формальному пересмотру (например, в связи с принятием федеральных законов 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» и от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), так и фактическому переосмыслению, в первую очередь, в связи со вступлением в силу таких фундаментальных актов, как Конституция Российской Федерации, Гражданский, Бюджетный, Налоговый, Земельный, Трудовой и Таможенный кодексы (отдельные положения Основ переставали применяться без их формальной отмены). Однако суть Основ осталась неизменной — это правовая база сохранения и развития культуры и искусства в России.

Основы как форма акта для исторически первого специального «культурного» закона были выбраны по нескольким причинам.

Во-первых, широта сферы применения, многообразие отношений, объектного и субъектного состава не позволяли создать универсальный акт, нормы которого непосредственно и детально регулировали бы весь спектр связей в этой области. Таким образом, создание «пирамиды» актов во главе с Основами, содержащими основополагающие принципы регулирования, получающие развитие в других специализированных законодательных и иных нормативных правовых актах, казалось (и оказалось) предпочтительней.

Во-вторых, Основы были выбраны потому, что общие вопросы культуры являются предметом совместного ведения Федерации и ее субъектов (в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации, а также статьями 81.1, 84.1 и 84.11 действовавшей в момент принятия Основ законодательства Российской Федерации о культуре Конституции РСФСР 1978 года в ред. 1992 г.). Предполагалось, что подобно основам законодательства советского периода принципы, установленные в акте федерального уровня, с учетом особенностей регионов найдут отражение в законах субъектов Российской Федерации. Действительно, подавляющее большинство субъектов Российской Федерации имеет собственное довольно развитое законодательство о культуре, корректирующее и дополняющее федеральные нормы, а иногда даже восполняющее их пробелы.

Несомненным достоинством Основ является закрепленный в них обширный понятийный аппарат, дающий единообразное толкование терминов, не характерных и не включенных в законодательство общего характера.

Основы обрисовывают круг проблем, нуждающихся в урегулировании, определяя основные задачи законодательства в области культуры, устанавливают основные принципы, методы правового воздействия в этой деликатной сфере, фиксируют перечень субъектов культурной деятельности и объем их прав и обязанностей.

Основы насколько это возможно отражают специфику правового регулирования в области культуры, которая заключается в основном в следующем.

1. Особенности, связанные с неоднородностью деятельности.

В соответствии с действующим российским законодательством культурная деятельность включает в себя деятельность по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей. Само понятие «культурные ценности» охватывает широчайший круг объектов — нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла. Это и произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты.

При таком всеобъемлющем подходе к предмету правового регулирования необходим большой массив законодательства, на сегодняшний день практически сформированный. Нормы, регулирующие отношения в сфере культуры, практически невозможно отнести к какой-либо одной отрасли права. Хотя в утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 года № 511 классификаторе правовых актов законодательство о культуре, вопросы управления в сфере культуры, национального культурного наследия народов Российской Федерации, охраны и использования памятников истории и культуры, режима особо охраняемых историко-культурных территорий, особенности регулирования правового положения культурных ценностей и правовое регулирование отдельных направлений культурной деятельности выделены в самостоятельную ветвь.

2. Особенности, вызванные характером деятельности в сфере культуры.

Многие аспекты отношений связаны с внутренней духовной деятельностью человека, его мировоззрением, воспитанием. Соответственно, для воздействия на такие отношения правовые средства оказываются слишком «грубыми»; для этого больше подходят иные регуляторы — нормы морали, нравственности, обычаи и даже религиозные устои.

3. Особенности методов правового регулирования.

Сфера культуры практически единственная, в которой законодательство в большинстве вопросов исходит не только из принципа юридического равенства, но и презумпции их добросовестности. Это отражается в том, что в правовых актах практически не содержится профилактических мер, упреждающих возможные нарушения прав и законных интересов субъектов культурной деятельности, а случаи наступления юридической ответственности строго ограничены (что неплохо), и их реализация на практике вызывает затруднения.

4. Особенности, связанные с подчиненностью предмета регулирования.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации общие вопросы культуры (кроме установления основ государственной политики в области культуры и программ культурного развития России, а также вопросов интеллектуальной собственности) являются предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Таким образом, национальное законо-

дательство о культуре состоит фактически из двух уровней правовых актов: федерального и регионального.

В связи с этим многие положения федерального законодательства не являются нормами прямого действия, а носят рекомендательный или рамочный характер, а детализация приходится на региональные акты. Помимо технических неудобств такая система порождает сущностные проблемы, связанные с различиями в регулировании сходных отношений в зависимости от территории. Кроме того, некоторые субъекты не имеют собственного законодательства по целому ряду вопросов, требующих правовой трактовки.

5. Особенности, связанные с протекционистской политикой в области культуры.

В самом начале периода коренных преобразований в экономике нашей страны государство объявило о введении режима наибольшего благоприятствования для сохранения и развития отечественной культуры. На деле это выразилось в установлении ряда льгот для отдельных категорий субъектов культурной деятельности, которые не носили системного характера и со временем перестали обеспечиваться реальными возможностями государства. Однако отмена части этих льгот в настоящее время воспринимается как невнимание со стороны власти к нуждам отрасли.

6. Особенности, связанные с международными обязательствами Российской Федерации.

Вопросы культуры всегда были в центре внимания международных организаций. Однако наиболее остро отдельные проблемы встали перед международным сообществом в связи с процессом так называемой глобализации. Отдельные аспекты культурной деятельности, правовой статус объектов этой деятельности и правовое положение ее субъектов являются предметами регулирования большого числа международных соглашений, причем некоторые такие соглашения носят декларативный и политический характер, а другие содержат большое количество норм прямого действия, иногда не сопрягающихся и даже вступающих в противоречие с национальным законодательством. К тому же проблемы правоприменения возникают еще и потому, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации нормы международного права не только являются частью правовой системы нашей страны, но и имеют преимущество в применении по сравнению с положениями внутреннего законодательства.

К сожалению, Основы как универсальный, всеохватывающий межотраслевой акт так и не смогли урегулировать весь сложный комплекс проблем, возникающих при реализации отношений в культуре. Однако, без всякого сомнения, это прогрессивный и интересный акт, в котором была предпринята попытка регулирования не в традиционной правовой области, а на срезе изменяющихся общественных отношений. Он сыграл и продолжает играть ключевую роль в правовом регулировании отношений в сфере культуры.

Основы определяют правовое положение отдельных объектов в сфере культуры или их категорий, правомочия и обязанности основных субъектов культурной деятельности (физических лиц как создателей и потребителей культурных ценностей и благ, их объединений, народов и иных этнических общностей, государства и его органов, а также органов местного самоуправления), а также режим и условия такой деятельности.

Несомненным достоинством Основ является то, что впервые в законодательстве были определены обязанности государства в области культуры, в том числе по обеспечению доступности для граждан культурной деятельности, культурных

ценностей и благ, свобод и самостоятельности всех субъектов культурной деятельности, по созданию условий для самореализации талантов. Причем особенное внимание в Основах уделено обеспечению развития культуры в сельской местности, районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях. Немаловажным также явилось введение норм, регулирующих трудовые отношения и социальное положение работников культуры. Наконец, Основы путем включения отсылочных норм, устанавливали ответственность за правонарушения в сфере культуры.

Многие нормы Основ, принятые до введения в действие Конституции, Гражданского, Трудового, Налогового и других кодексов, нашли развитие в более поздних правовых актах, в том числе, и общего характера. Другие положения по той же причине утратили силу.

Однако целый ряд норм по-прежнему остаются актуальными и с течением времени приобретают все более принципиальный характер. Так, многие судебные споры были разрешены на основании статьи 31 Основ, устанавливающей право государственных органов вмешиваться в творческую деятельность граждан и их объединений, государственных и негосударственных организаций культуры, если такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной, классовой и иной исключительности или нетерпимости, порнографии.

По мысли законодателя, принципы, закрепленные в Основах, должны были получить развитие в самостоятельных законах или их отдельных положениях, что и было сделано с принятием ряда других законов, среди них:

Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4804-I «О вывозе и ввозе культурных ценностей», обеспечивающий защиту культурных ценностей от незаконного вывоза, ввоза и передачи права собственности на них. По мысли законодателя, этот закон является своеобразным связующим звеном между законодательством о культуре и таможенным законодательством. Закон касается случаев как постоянного, так и временного вывоза и ввоза культурных ценностей (в том числе в рамках международного культурного обмена, при организации выставок, гастролей, в целях проведения реставрационных работ или научных изысканий и т.п.).

Объектом являются культурные ценности, то есть движимые предметы материального мира, находящиеся на территории Российской Федерации, созданные гражданами Российской Федерации или ценности, имеющие важное значение для Российской Федерации и созданные на территории Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства, проживающими на территории Российской Федерации; культурные ценности, обнаруженные на территории Российской Федерации или приобретенные археологическими, этнологическими и естественно-научными экспедициями с согласия компетентных властей страны, откуда происходят эти ценности; культурные ценности, приобретенные в результате добровольных обменов или полученные в качестве дара или законно приобретенные с согласия компетентных властей страны, откуда происходят эти ценности.

Это могут быть исторические и художественные ценности, старинные книги, издания, представляющие особый исторический, художественный, научный и литературный интерес, редкие рукописи, документальные памятники и архивы; уникальные и редкие музыкальные инструменты; почтовые марки, старинные монеты, ордена, медали, печати и другие предметы коллекционирования; редкие коллекции и образцы флоры и фауны и т.п. Действие закона не распространяет-

ся на современные сувенирные изделия, предметы культурного назначения серийного и массового производства.

Указанный закон детально прописывает процедуру принятия решения о вывозе культурных ценностей, рассматривает различные ситуации их перемещения через границу (например, в почтовых отправлениях или дипломатическом багаже).

С точки зрения сохранения культурного достояния нации особый интерес представляют нормы о временном вывозе культурных ценностей. Закон содержит целый комплекс мер, призванных обеспечить сохранность и возврат предметов. В том числе: требование о неизменности договора после выдачи свидетельства на право временного вывоза (статья 32), обязательность предоставления гарантий со стороны компетентных государственных органов принимающей стороны и требование страхования вывозимых культурных ценностей (часть 1 статьи 30) и предоставление мер дипломатической защиты (статья 34).

В связи с участившимися попытками удержания временно вывезенных из России культурных ценностей, являющихся государственной собственностью, с целью урегулирования финансовых претензий со стороны иностранных компаний, несмотря на запрет использования таких предметов для обеспечения кредита или в качестве залога (статья 28), очевидно именно этот раздел нуждается в усовершенствовании.

Федеральный закон от 29 декабря 1994 года № 78-ФЗ «О библиотечном деле», являющийся правовой базой сохранения и развития библиотечного дела в Российской Федерации, устанавливает принципы деятельности библиотек, гарантии прав на культурную, научную и образовательную деятельность, на доступ к информации и на приобщение к ценностям национальной и мировой культуры.

Субъектом является библиотека как информационное, культурное, образовательное учреждение, располагающее организованным фондом тиражированных документов и предоставляющее их во временное пользование физическим и юридическим лицам. Причем библиотека может быть как самостоятельным юридическим лицом, так и структурным подразделением другого субъекта.

Последние изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установили, что в компетенцию региональных властей входит только организация обслуживания только библиотеками субъекта Российской Федерации, а Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» распределил компетенцию в области библиотечного дела следующим образом: поселения и городские округа могут иметь в собственности библиотеки (подразумевается, что вправе и создавать их), и обязаны организовать библиотечное обслуживание населения; муниципальный район может только организовать обслуживание входящих в него поселений, которое в законе отождествляется с услугами библиотечного коллектора (пункт 19 части 1 статьи 15), что неверно.

В современных условиях деятельности библиотеки, привыкшие за последнее десятилетие получать поддержку из бюджетов любых уровней независимо от своей принадлежности и подведомственности, вынуждены перестроить свою работу, а также искать дополнительные источники дохода, что не запрещается им библиотечным законом, если это не мешает основной деятельности (статья 13).

Необходимость совершенствования законодательства о библиотечном деле вызвана в первую очередь достижениями научно-технического прогресса, который открывает библиотекам не только новые пути пополнения фондов, но и соз-

дает новые формы их существования. Впервые на это отреагировал законодатель при принятии Федерального закона от 20 июля 2004 года № 72-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах», упомянув цифровые ресурсы и обязав библиотеки исключить возможность создания в их помещениях цифровых копий хранящихся документов. Тех же позиций придерживается часть четвертая Гражданского кодекса Российской Федерации.

Федеральный закон от 26 мая 1996 года № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 26 мая 1996 года № 54-ФЗ), определяющий особенности правового положения Музейного фонда Российской Федерации и создания и правового положения музеев в нашей стране. Этот закон является специальным законом, регулирующим особенности правового положения Музейного фонда Российской Федерации, особенности создания и правовое положение музеев в Российской Федерации.

Основы, помимо общего регулирования, содержат две специальные нормы в отношении музейного дела: в статье 12 Основ закрепляется право лиц, не достигших 18 лет, на бесплатное посещение музеев один раз в месяц в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации (который распространяется не только на государственные, но и иные музеи). Также статья 26 Основ устанавливает обязанность государства по обеспечению целостности общероссийского музейного фонда.

Основным субъектом деятельности в области музейного дела является музей как некоммерческое учреждение культуры, созданное собственником для хранения, изучения и публичного представления музейных предметов и музейных коллекций. Едва ли оправданно, особенно в отношении негосударственных музеев, такое ограничение организационно-правовой формы, однако оно установлено не только статьей 3 Федерального закона от 26 мая 1996 года № 54-ФЗ, но и детально урегулировано в главе V указанного федерального закона.

В соответствии с ней музеи обязаны обеспечивать физическую сохранность и безопасность музейных предметов и коллекций, их использование в научных, культурных, образовательных и творческо-производственных целях (часть 4 статьи 16).

Согласно указанному федеральному закону объектами правоотношений являются Музейный фонд Российской Федерации (его государственная и негосударственная части), входящие в него предметы и коллекции. Федеральный закон устанавливает особое правовое положение объектов музейной деятельности и особый порядок совершения сделок с ними. Так, культурные ценности подпадают под действие закона только после их включения в Музейный фонд Российской Федерации. После этого передача прав собственности и другие действия лиц, направленные на установление, изменение или прекращение государственных прав и обязанностей в отношении музейных предметов и музейных коллекций Музейного фонда Российской Федерации, производятся только после регистрации сделки в Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации, являющегося учетным документом (статья 10 федерального закона).

Федеральный закон регулирует вопросы управления музейными предметами и музейными коллекциями государственной части Музейного фонда Российской Федерации (статья 16) и контроля со стороны государства за всем фондом (статья 17 в отношении государственной части и статья 23 — негосударственной части).

Федеральный закон от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», определяющий правовые основы национально-культурной автономии как формы национально-культурного самоопределения, представляющей собой объединение граждан, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры, и создающий правовые условия взаимодействия государства и общества для защиты национальных интересов граждан Российской Федерации в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития.

Субъектом права является национально-культурная автономия как разновидность общественного объединения. Анализ текста закона показывает, что основной задачей такой организации является сохранение языка этнических общностей и народностей, ее создавших. Примечательно, что из всех форм сохранения культурной самобытности народов закон выделяет и наделяет определенными возможностями (например, доступ к государственной поддержке) только деятельность структурно организованных групп лиц.

Федеральный закон от 22 августа 1996 года № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации», устанавливающий основы протекционистской политики в отношении национальной кинематографии и порядок ее государственной поддержки и определяющий основные направления деятельности государства по сохранению и развитию кинематографии.

С момента принятия этот закон претерпел множество изменений: со вступлением в силу Налогового кодекса Российской Федерации были отменены статьи о налоговых льготах для организаций кинематографии. Введение в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации фактически отменило норматив финансирования кинематографии (0,2 % расходной части федерального бюджета), с принятием Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» утратили силу нормы об особом порядке приватизации организаций кинематографии.

Таким образом, сегодня система государственной поддержки кинематографии, которая создавалась как панацея возрождения российского кино, оказалась юридически недооформленной. Одна из основных действующих частей закона содержит чрезвычайно важное и соответствующее мировым подходам описание объекта — национального фильма. В соответствии со статьей 4 таковым признается фильм, продюсер которого — гражданин Российской Федерации или юридическое лицо, зарегистрированное в установленном порядке на территории Российской Федерации, авторы — граждане Российской Федерации, в состав съемочной группы входят не более 30 % лиц, не имеющих российского гражданства, фильм снимается на русском языке или других языках народов Российской Федерации, не менее 50 % общего объема работ в сметных ценах по производству фильма, тиражированию фильма, прокату фильма и показу фильма осуществляется российскими организациями кинематографии, иностранные инвестиции в производство фильма не превышают 30 % сметной стоимости фильма. В качестве национального фильма может рассматриваться также фильм, производство которого осуществляется совместно с иностранными организациями кинематографии при соблюдении условий, определенных международными договорами и соглашениями Российской Федерации. Только такой фильм может претендовать на государственную поддержку, основной формой которой было и остается час-

тичное государственное финансирование производства, тиражирования, проката и показа.

В настоящее время параметры национального фильма пересмотрены с целью расширения международной кооперации в области совместного производства фильмов.

Федеральный закон от 6 января 1998 года № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах», регулирующий отношения в этой сфере как неотъемлемом достоянии и одной из форм народного творчества народов Российской Федерации и определяющий сохранение, возрождение и развитие народных художественных промыслов как важнейшую государственную задачу. Закон устанавливает основы государственной политики в этой сфере и условия участия граждан и организаций в связанной с этой сферой деятельности.

В нем прописан необходимый понятийный аппарат, закреплен порядок отнесения предметов к изделиям народных художественных промыслов, допускающий творческое варьирование, созданы предпосылки для установления особой охраны мест традиционного бытования промыслов.

В связи с принятием федеральных законов 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» и от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в закон были внесены изменения, коренным образом пересматривающие подход государства в отношении промыслов.

Теперь предполагается, что федеральная власть обеспечивает экономические, социальные и иные условия для сохранения, возрождения и развития только тех организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации. Поддержкой остальных могут заниматься органы государственной власти субъектов Российской Федерации, местные органы, ранее включенные в систему защиты народных художественных промыслов, теперь в законе не упоминаются.

Большинство средств решения проблем в области народных художественных промыслов лежат в сфере интеллектуальной собственности. Так, например, эффективной мерой защиты являлись регистрация промышленных образцов и патентование процессов изготовления изделий художественных промыслов; практически все известные народные промыслы зарегистрировали свои названия (как правило, по местам бытования) в качестве товарных знаков. Законодательство дает народным промыслам еще один инструмент защиты — регистрацию и право пользования наименованием места происхождения изделий народных промыслов.

Наконец, Гражданский кодекс Российской Федерации предоставляет охрану произведениям декоративно-прикладного искусства. Зарубежный и международный опыт в этой области выявляет тенденции усиления охраны народного творчества, интересов создателей таких произведений.

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», регулирующий отношения, связанные с такими культурными ценностями, и обеспечивающий защиту от расхищения, незаконного вывоза и неправомерной передачи этих ценностей, создание правовых условий для реального обращения таких ценностей на частичную компенсацию ущерба, причиненного культурному достоянию нашей

страны в результате войны, а также создающий условия для возможности ознакомления с указанными ценностями.

Это самый «технический» из всех правовых актов в области культуры, полностью соответствующий мировой практике защиты интересов государств-победителей в рамках права на компенсаторную реституцию, а также организации работы по возвращению незаконно вывезенных культурных ценностей во время вооруженных конфликтов (возврату подлежат только ценности, насильственно изъятые и незаконно вывезенные неприятельскими государствами либо принадлежавшие религиозным или частным благотворительным организациям, не использовавшиеся в милитаристских целях, а также изъятые у частных лиц в связи с их активной антивоенной деятельностью).

Спецификой указанного федерального закона является также то, что он фактически защищает интересы не только Российской Федерации, от имени которой он принят, но и республик бывшего Союза ССР, пострадавших во время Второй мировой войны, и содержит нормы, гарантирующие право собственности этих ныне независимых государств на перемещенные ценности.

Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», регулирующий отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия. Закон обеспечивает реализацию конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям, устанавливает обязанность каждого заботиться о сохранении культурного и исторического наследия, определяет права народов и этнических общностей на защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания.

Указанный федеральный закон вызывает наибольшие споры, так как затрагивает самую «материальную» часть отечественной культуры — недвижимые памятники. Проблема стоит тем более остро, что до сих пор специалисты не могут найти в действующем законодательстве внятного и однозначного ответа на вопрос о разграничении прав на объекты культурного наследия на федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность, относя такое деление к компетенции Правительства Российской Федерации.

Закон традиционно отмежевывает вопросы собственности от вопросов охраны, устанавливая независимую от принадлежности систему категорий объектов культурного наследия — федерального, регионального и местного (муниципального) значения (статья 4). Кроме того, в статье 24 предусмотрено право Правительства Российской Федерации признавать памятники особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, а также возможность их включения в Список всемирного наследия ЮНЕСКО.

Впервые в законодательстве дается исчерпывающее определение объекта культурного наследия. Это объект недвижимого имущества со связанными с ним произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникший в результате исторических событий, представляющий собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющийся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинным источником информации о зарождении и развитии культуры.

Одним из важных нововведений закона является установление категорий зон охраны и деления на:

охранную зону (территорию, в пределах которой устанавливается особый режим использования земель, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и регенерацию историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия);

зону регулирования застройки и хозяйственной деятельности (территорию, в пределах которой устанавливается режим использования земель, ограничивающий строительство и хозяйственную деятельность, определяются требования к реконструкции существующих зданий и сооружений);

зону охраняемого природного ландшафта (территорию, в пределах которой запрещается или ограничивается хозяйственная деятельность, строительство и реконструкция существующих зданий и сооружений в целях сохранения (регенерации) природного ландшафта, включая долины рек, водоемы, леса и открытые пространства, связанные композиционно с объектами культурного наследия).

Вообще тесная связь норм об охране памятников с земельным законодательством является одновременно и сильной его стороной и постоянным источником коллизий. Краеугольным камнем можно считать разграничение компетенции органов власти разных уровней в отношении памятников, причем не только с точки зрения проведения экспертиз и охранных мероприятий, но в первую очередь в отношении полномочий по принятию решений об использовании памятника, передаче прав на него, в том числе при приватизации.

Отдельного анализа требуют созданная на базе Основ и других принятых законов в сфере культуры и искусства нормативно-правовая база и правоприменительная практика, осуществляемая в период 1992—2009 годов.

Подобно основам законодательства советского периода предполагалось, что принципы, установленные в актах федерального уровня, с учетом особенностей регионов найдут отражение в иных законодательных актах и законах субъектов Российской Федерации.

И действительно, в развитие Основ и иных федеральных законов в сфере культуры они были приняты. Кроме того, еще одной ступенью правовой базы в сфере культуры является комплекс ведомственных нормативных актов. В него входят не только документы, выпускаемые специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в сфере культуры, но и акты многих других ведомств: по вопросам сохранения культурных ценностей и режима перемещения через границу товаров, необходимых для осуществления культурной деятельности; по вопросам финансирования организаций культуры; относительно налогообложения в сфере культуры и порядка предоставления льгот; по вопросам имущества организаций культуры, а также о правовом режиме объектов культурного наследия федерального значения; относительно реализации федеральной целевой программы «Культура России»; по вопросам координации деятельности по борьбе с контрафактной продукцией и т.п.

Следует отметить, что массив специальных законов в области культуры охватывает широчайший круг вопросов, однако регулирования только специальными нормами недостаточно.

Во-первых, многие отношения, возникающие при осуществлении культурной деятельности, не обладают спецификой и для них достаточно общих норм; во-вторых, вплетение специальных норм в общее законодательство позволяет лучше понять особенности правового регулирования отношений в культуре и их

место в системе правоотношений. Наконец, наметившаяся в последнее время в законотворческой деятельности тенденция «расчистки» правового поля, отдает преимущество общим актам, учитывающим особенности правового регулирования различных сфер, одновременно сокращая число специальных законов, вступающих в противоречие с основополагающими документами.

Как показывает проведенный мониторинг правового пространства в области культуры и искусства, культурный компонент, интересы культуры в целом и участников культурной деятельности должны непременно учитываться не только в законодательных актах всех направлений, но и при разработке и реализации государственных программ развития всех уровней. Однако на сегодняшний день это очевидное требование соблюдается далеко не всегда.

В настоящий момент многие положения, регулирующие отношения в сфере культуры, нуждаются в пересмотре в силу следующих причин:

1. Значительный нормативный массив был принят до введения в действие основополагающих законодательных актов, в результате чего отдельные положения вошли в противоречие с Конституцией Российской Федерации, кодексами и иными законами, однако формально не пересмотрены и не отменены.

2. Некоторые нормы морально устарели, не отражают актуальных реалий, не отвечают современным нуждам, не регулируют вновь возникшие отношения.

3. В результате правоприменительной практики были выявлены дефекты и пробелы как в специальном, так и в общем законодательстве.

4. Взятые Россией за последние годы международные обязательства должны найти отражение во внутреннем законодательстве.

Основные направления, по которым должна идти корректировка законодательства о культуре, следующие:

определение статуса творческого работника не только в связи с его основной деятельностью, но и его положения как члена общества с точки зрения социального, трудового, пенсионного, налогового законодательства, введение системы льгот и преимуществ в целях создания условий для реализации конституционной свободы творчества. Попытки создать некий универсальный документ не были поддержаны Президентом Российской Федерации, поэтому предполагается разработка так называемых точечных изменений в целый ряд законодательных и иных нормативных актов.

Другим полюсом внимания законодателя должны стать вопросы:

ответственности художника перед обществом за результаты его творческого труда;

создания условий для развития меценатства и иных форм благотворительной деятельности. В настоящий момент, особенно в связи с проведением новой налоговой политики, этот элемент гражданского общества практически исчез, поэтому необходимо законодательное закрепление системы стимулов для лиц, готовых участвовать в мероприятиях по сохранению, поддержке и развитию отечественной культуры, причем акцент может быть перенесен из налоговой сферы в иные области;

развития рынка культурных благ, предполагающих введение новых организационно-правовых форм для организаций культуры (в том числе в целях оптимизации бюджетной сферы), уточнения роли государства с точки зрения проведения государственной политики в сфере культуры, не ограничивающейся оказанием государственной поддержки;

возможности введения государственного заказа, обеспечивающего нужды развития общества, сохранения культурных традиций, культурного многообразия;

защиты прав потребителей культурных благ, установления своеобразных «стандартов» при оказании услуг в сфере культуры, обеспечении их интересов с точки зрения защиты нравственности.

Кроме того, необходимо ввести в орбиту государственного регулирования организацию культурного досуга населения, включить культурные блага в так называемую потребительскую корзину различных социально-демографических слоев.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации настойчиво обращают внимание федерального законодателя на имеющиеся проблемы в сфере культуры.

Государственная Дума Астраханской области отмечает неуклонное сокращение в последние годы количества объектов культурного наследия во многих регионах Российской Федерации. Одной из главных причин этого является несовершенство правового регулирования, которое носит комплексный характер, сочетая в себе элементы гражданского, конституционного, бюджетного права, а также отсутствие некоторых федеральных подзаконных нормативных актов, что не позволяет в полной мере решать законодательные задачи по сохранению историко-культурного наследия на региональном уровне[1].

В связи с этим предлагается разработать и принять следующие федеральные законы:

о разграничении объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, находящихся в государственной собственности. В этом законе значение объектов культурного наследия (региональное и муниципальное) предлагается определить в качестве основного критерия отнесения объектов культурного наследия к государственной собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности. Данный закон также должен установить особенности государственной регистрации прав собственности на объекты культурного наследия;

о приватизации памятников как объектов национально-культурного наследия. В этом законе, по мнению Государственной Думы Астраханской области, должны быть предусмотрены особенности приватизации данного вида имущества, где основной целью является не коммерческий успех и прибыль, идущая в казну, а спасение объектов культурного наследия, находящихся в неудовлетворительном или аварийном состоянии.

Законодательное Собрание Вологодской области указывает на необходимость уделения особого внимания обеспечению и защите конституционного права граждан Российской Федерации на культурную деятельность, сохранению историко-культурного наследия народов Российской Федерации[2].

В настоящее время, несмотря на то что был принят базовый Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ), нормативное правовое обеспечение сохранения историко-культурного наследия находится в стадии формирования. В 2009 году принят ряд подзаконных актов, которые должны были быть подготовлены Правительством Российской Федерации во исполнение указанного федерального закона. Большинство из данных подзаконных правовых актов вступа-

[1] Письмо председателя Государственной Думы Астраханской области А.Б. Клыканова от 26 ноября 2009 года № 2410.

[2] Письмо заместителя председателя Законодательного Собрания Вологодской области В.В. Буланова от 23 октября 2009 года № 1721/09.

ют в силу с 1 января 2010 года. Тем не менее Правительством Российской Федерации не приняты положение о порядке установления льготной арендной платы в отношении объектов культурного наследия народов Российской Федерации; порядок осуществления государственного контроля в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

К сожалению, в настоящее время нет законодательных актов, которые бы регулировали вопросы охраны и использования историко-культурных территорий, в том числе музеев-заповедников и музеев-усадеб. В Федеральном законе от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ содержится положение об историко-культурном заповеднике.

Назрела необходимость разработки четкой правовой концепции имущественных и земельных отношений в сфере наследия, поощрения меценатства в культуре и соответствующего подкрепления принятием законодательных и необходимых организационных и экономических решений. Владение памятником истории и культуры накладывает на собственника или пользователя обязательства по соблюдению особого режима использования этого недвижимого имущества. Однако в законодательстве Российской Федерации отсутствуют механизмы неоспоримого исполнения принятых на себя пользователями памятника истории и культуры охранных обязательств по его сохранению, а также ответственности за их невыполнение.

Также указывается на отсутствие нормативной базы в области охраны и использования археологического наследия (в настоящее время разработан законопроект, в котором пробелы Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ устраняются).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что активизация законотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации находит адекватный отклик. Так, Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации завершена работа по подписанию соглашений с органами законодательной власти субъектов Российской Федерации о совместной деятельности в области законотворчества. Это свидетельствует о том, что законодательный процесс, в том числе по вопросам, касающимся культуры, будет набирать силу и постепенно реализовываться в конкретных консолидированных законодательных инициативах.

Правовое обеспечение сферы культуры продолжает находиться в состоянии постоянного совершенствования в целях воплощения в жизнь закрепленных в Конституции Российской Федерации прав, свобод и обязанностей в этой одной из самых чувствительных областей человеческой деятельности. Одним из ключевых направлений в законотворчестве на современном этапе является разработка нормативных правовых актов, создающих условия для сохранения и дальнейшего развития культуры нашей многонациональной страны.

§ 4. Развитие законодательства о физической культуре и спорте[1]

Право на занятия физической культурой и спортом гарантировано статьей 41 Конституции Российской Федерации. Поэтому совершенствование законодательного регулирования в сфере физической культуры и спорта является одним из приоритетных направлений государственной политики.

[1] Материал представлен Комиссией Совета Федерации по физической культуре, спорту и развитию олимпийского движения.

Основой законодательства Российской Федерации о физической культуре и спорте является Федеральный закон от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ). Опыт применения указанного федерального закона подтверждает высокое качество его нормативного содержания и уровень юридико-технической проработки, соответствие закона потребностям времени, складывающимся в сфере физической культуры и спорта общественным отношениям, роли системообразующего центра физкультурно-спортивного законодательства.

Важность дальнейшего развития законодательства Российской Федерации о физической культуре и спорте была подчеркнута в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 года. В частности, Д.А. Медведев обратил внимание на необходимость создания мотивации и условий для здорового образа жизни, формирования у молодежи привычки к занятиям спортом, развития школьного спорта. Отдельно Президент Российской Федерации отметил необходимость отмены налога на прибыль в отношении грантов на поддержку программ охраны здоровья, развития физкультуры и массового спорта. Соответствующие законопроекты в настоящее время находятся на рассмотрении Федерального Собрания Российской Федерации.

Актуальность совершенствования законодательного регулирования в указанной сфере также значительно возрастает в связи с приближением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи (далее — Олимпийские игры в Сочи), подготовку к проведению которых осуществляет Российская Федерация. В связи с этим осуществляется работа по уточнению и дополнению положений Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и ряда других актов законодательства Российской Федерации.

В настоящее время принят Федеральный закон от 27 декабря 2009 года № 379-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи и развитием города Сочи как горноклиматического курорта», которым предусмотрены специальный порядок регистрации прав на недвижимое имущество и сделок и ним и осуществления мероприятий по изъятию недвижимого имущества для государственных и (или) муниципальных нужд в целях размещения олимпийских объектов федерального значения, освобождены от налогообложения отдельные операции по реализации имущественных прав, связанных с использованием олимпийской символики, а также предусмотрены нормы гражданского законодательства, направленные на совершенствование правового режима использования олимпийской и паралимпийской символики, уточнен правовой статус Государственной корпорации «Олимпстрой».

Ранее аналогичные изменения в гражданское, земельное, налоговое, таможенное, административное и иные отрасли законодательства Российской Федерации, связанные с организацией подготовки к Олимпийским играм в Сочи были внесены федеральными законами от 17 июля 2009 года № 155-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от

28 июня 2009 года № 125-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитием города Сочи как горноклиматического курорта», от 30 декабря 2008 года № 311-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 24 июля 2008 года № 162-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и статью 14 Федерального закона «Об экологической экспертизе».

Также осуществляется совершенствование базового Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и приведение иных актов законодательства Российской Федерации в соответствие с ним.

Так, Федеральным законом от 25 ноября 2009 года № 276-ФЗ «О внесении изменений в статью 217 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» исключены из налогооблагаемой базы при исчислении налога на доходы физических лиц компенсационные выплаты спортивным судьям.

Федеральным законом от 9 ноября 2009 года № 253-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации с целью единообразного использования слов «паралимпийский» и «сурдлимпийский».

Федеральным законом от 7 мая 2009 года № 82-ФЗ «О внесении изменения в статью 24 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» перечень прав спортсменов, содержащийся в указанной статье, был дополнен правом на включение в состав спортивной сборной команды Российской Федерации при условии соответствия утвержденным критериям отбора спортсменов, что повышает открытость и публичность формирования и подготовки спортивных сборных команд России.

Все большую актуальность приобретает направление по обеспечению борьбы с использованием в спорте допинговых средств и методов. В 2008 году создана независимая национальная антидопинговая организация «РУСАДА». Основными целями РУСАДА является защита права спортсменов на участие в спортивных соревнованиях, свободных от допинга, пропаганда здоровья, справедливости и равенства всех спортсменов. Вместе с тем достаточных законодательных механизмов борьбы с допингом в нашей стране к настоящему времени не создано. Правовой основой борьбы с допингом в Российской Федерации является статья 26 Федерального закона от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ, положения которой носят общий характер и нуждаются в конкретизации. С этой целью группой из депутатов Государственной Думы и члена Совета Федерации был подготовлен и внесен на рассмотрение проект федерального закона № 216472-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» в части усиления мер по противодействию использования допинговых средств и (или) методов в спорте и установления правового статуса национальной антидопинговой организации.

Неурегулированным остается вопрос привлечения к юридической ответственности в сфере допинга. Отдельно прорабатывается вопрос о возможности внесения соответствующих изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Также на рассмотрение Федерального Собрания предложен ряд законопроектов, направленных на внесение в Федеральный закон от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ отдельных изменений:

№ 252835-5, предполагающий определение принадлежности спортсмена к физкультурно-спортивной организации на основании трудового договора или на основании членства спортсмена в общественной (общественно-государственной) физкультурно-спортивной организации;

№ 217827-5, определяющий порядок формирования и ведения федерального реестра объектов спорта.

Перспективным направлением в развитии законодательства о физической культуре и спорте остается разработка законопроекта, направленного на регламентацию деятельности по спортивной подготовке. Потребность в разработке и принятии федерального закона о спортивной подготовке обусловлена необходимостью ликвидации правового пробела, выражающегося в неопределенности статуса организаций, осуществляющих подготовку спортсменов высокого класса (спортивную подготовку), включая существующие школы высшего спортивного мастерства, а также работников данных организаций и спортсменов, проходящих такую подготовку.

Спортивная подготовка является одним из основных направлений деятельности в области физической культуры и спорта, однако она никогда не была регламентирована законодательно, отсутствуют необходимые нормативные правовые акты в области спортивной подготовки. Вместе с тем необходимость в законодательном регулировании процесса спортивной подготовки обусловлена приоритетностью данного вида деятельности при осуществлении государственной политики в области физической культуры и спорта и значительным числом граждан, вовлеченных в отношения, связанные со спортивной подготовкой.

Разработка проекта федерального закона «О спортивной подготовке» должна позволить установить содержание спортивной подготовки, предъявляемые к ней требования, основы ресурсного обеспечения спортивной подготовки, понятие учреждения спортивной подготовки как учреждения отрасли физической культуры и спорта, создать дополнительные гарантии прав спортсменов, тренеров и организаций, осуществляющих спортивную подготовку.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 августа 2009 года № 1101-р была утверждена Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года. Данная стратегия направлена на создание условий, ориентирующих граждан на здоровый образ жизни, в том числе на занятия физической культурой и спортом, развитие спортивной инфраструктуры, а также повышение конкурентоспособности российского спорта. Направления, указанные в стратегии, также должны быть учтены при разработке законодательных правовых актов, регулирующих отношения в рассматриваемой сфере.

В соответствии с пунктом «е» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации общие вопросы физической культуры и спорта относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Поэтому отдельным направлением работы по совершенствованию законодательства о физической культуре и спорте является обновление региональной отраслевой законодательной базы.

Фундаментальные изменения федерального законодательства о физической культуре и спорте, обусловленные принятием и вступлением в силу нового Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»

ожидаемо влекут пересмотр положений региональных законодательных актов о физической культуре и спорте, направленный на выработку более качественных механизмов правового регулирования рассматриваемой сферы также и на региональном уровне. В частности, это является результатом реализации одной из концептуальных идей, заложенных в указанном федеральном законе: четкой регламентации полномочий в области физической культуры и спорта органов государственной власти трех уровней публичной власти, в том числе финансовых обязательств. Такая регламентация создает прочную основу для дальнейшего законодательного регулирования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в области физической культуры и спорта и находится в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Как результат, в 2008—2009 годах в связи с вступлением в силу Федерального закона от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ были приняты или существенно обновлены законодательные акты о физической культуре и спорте более чем в трети субъектов Российской Федерации, в целом ряде регионов законодательство о физической культуре и спорте подверглось ревизии и пересмотру с целью приведения в соответствие с базовым федеральным законом.

Представляется, что процесс реформирования регионального законодательства в ближайшее время лишь интенсифицируется. Учитывая значительное общее число региональных законодательных актов о физической культуре и спорте, существенные различия в их содержательном наполнении, уровне юридико-технической проработки, актуальной в связи с этим является проблема обобщения соответствующего опыта нормотворчества, которое невозможно без проведения мониторинга регионального физкультурно-спортивного законодательства. Необходимость такого мониторинга обусловливается следующими задачами:

наблюдением за развитием законодательства субъектов Российской Федерации о физической культуре и спорте, принятием новых законодательных актов и ревизией действующих;

контролем за законодательством субъектов Российской Федерации о физической культуре и спорте с целью соблюдения в его развитии принципов законности, непротиворечивости и системности;

информированием органов государственной власти и общественности о состоянии регионального законодательства о физической культуре и спорте в отдельных субъектах Российской Федерации и в целом;

анализом актов законодательства субъектов Российской Федерации о физической культуре и спорте, оценкой эффективности использования различных правовых средств и конструкций и их полноты;

внедрением в законодательство субъектов Российской Федерации о физической культуре и спорте экспериментальных правовых средств и конструкций, обобщением и распространением соответствующего передового опыта;

прогнозом развития законодательства субъектов Российской Федерации о физической культуре и спорте в будущем.

Можно отметить положительную практику, когда отдельные проекты законодательных актов в области физической культуры и спорта направляются для экспертизы и дачи заключения в соответствующие органы Федерального Собрания Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти. Однако

такая практика носит случайный, нерегулярный характер. Поэтому целесообразной видится проработка механизма координации деятельности по мониторингу регионального законодательства Российской Федерации о физической культуре и спорте со стороны Комиссии Совета Федерации по физической культуре, спорту и развитию олимпийского движения и федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере физической культуры и спорта — Минспорттуризма России.

Мониторинг законодательства субъектов Российской Федерации о физической культуре и спорте должен осуществляться как непосредственно на региональном уровне, так и на федеральном уровне с целью обобщения полученных результатов на всех стадиях законодательного процесса. В конечном счете использование средств правового мониторинга должно способствовать формированию и проведению единой согласованной правовой политики в сфере физической культуры и спорта на всех уровнях публичной власти в Российской Федерации.

Также одним из перспективных направлений совершенствования законодательства о физической культуре и спорте субъектов Российской Федерации видится разработка на основе результатов соответствующего мониторинга и внедрение модельного регионального закона о физической культуре и спорте.

Таким образом, можно наблюдать значительные прогрессивные изменения законодательства о физической культуре и спорте, направленные на организацию эффективной и действенной системы государственного управления рассматриваемой сферой и ее самоуправления, реализацию прав граждан в области физической культуры и спорта. Однако пробелы и несовершенство отдельных правовых конструкций также налицо, поэтому рассматриваемая сфера остается не только в числе приоритетных, но и в числе активно изменяющихся областей законодательного регулирования.

Глава 3
Стратегия экономического развития Российской Федерации и обеспечение прав человека в экономической сфере

2009 год стал неоднозначным с точки зрения оценки качества законодательства, регулирующего сферу экономических отношений в стране, а также качества системы государственного управления экономическими процессами.

Страна и государственная власть оказались в значительной степени не готовы к наступлению глобального финансового кризиса. Много было сказано в прежние годы о необходимости перемен, перевода страны с сырьевой направленности на инновационную, технологическую основу. Однако органам государственной власти, «усыпленным» высокими ценами на природное сырье, не удалось в необходимой мере провести инфраструктурные реформы, в результате чего страна оказалась в гораздо более глубокой экономической яме, чем большинство географических соседей.

В определенной мере необходимо отдать должное кризису. Он встряхнул страну, заставил честнее оценить то, что было сделано в прежние годы, а также употребить интеллектуальные, общественно-политические усилия на преодоле-

ние бюрократического застоя и принять необходимые и непопулярные решения более оперативно.

Благодаря этому к середине года удалось притормозить негативные последствия глобального кризиса, в определенной степени стабилизировать ситуацию, хотя говорить о полном разрешении вскрытых кризисом проблем еще очень рано.

§ 1. Формирование федерального бюджета на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов в условиях финансово-экономического кризиса[1]

Подготовка федерального бюджета на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов базировалась на росте объема кредитования, относительном улучшении конкурентоспособности российского бизнеса и усилении инновационной и инвестиционной составляющих развития. В нем обеспечена реализация установленных стратегических целей и приоритетов бюджетной и налоговой политики Российской Федерации, основными из которых являются:

1) использование бюджета в качестве одного из важнейших инструментов стимулирования экономики в период выхода из кризиса;

2) обеспечение средне- и долгосрочной макроэкономической и бюджетной устойчивости и адаптации бюджетных расходов к более низкому уровню доходов;

3) повышение эффективности расходов бюджета и обеспечение высокого качества государственных услуг и эффективного использования бюджетных средств;

4) повышение эффективности налоговой системы;

5) создание пенсионной системы, обеспечивающей достойный уровень жизни пенсионерам;

6) разработка и реализация совместно с Банком России мер по поддержанию стабильности банковской системы.

Развитие экономики в 2010—2012 годах в соответствии с прогнозными показателями будет характеризоваться постепенным восстановлением как внутреннего, так и внешнего спроса. С 2011 года увеличение внутреннего спроса по мере восстановления инвестиционной активности должно стать определяющим фактором среднесрочного роста.

Начиная с 2007 года в прогнозах социально-экономического развития страны ежегодно отмечается необходимость смены модели экономического развития страны, структурных преобразований в экономике, увеличения вклада инновационной и инвестиционной составляющих. Сохранение высокой зависимости макроэкономических показателей от внешних факторов, прежде всего от цен на углеводородное сырье, прогнозирование которых, как показала действительность, крайне затруднено, особенно в условиях кризиса, может привести к нарушению макроэкономической стабильности, замедлению экономического роста вследствие удорожания кредитных ресурсов для частного сектора, сокращения инвестиций, роста инфляции.

Необходимо дальнейшее улучшение законодательного и методического обеспечения макроэкономического прогнозирования с целью повышения его качества, в том числе внесение в Государственную Думу проекта нового федерального закона о государственном прогнозировании и программах социально-экономи-

[1] Материал представлен Комитетом Совета Федерации по бюджету.

ческого развития Российской Федерации, соответствующего современному состоянию бюджетного планирования и прогнозирования, Бюджетному кодексу Российской Федерации.

Одной из особенностей федерального бюджета на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов, и тоже из разряда антикризисных, является утверждение бюджетных ассигнований по разделам и подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов федерального бюджета, а также перечня публичных нормативных обязательств только на один 2010 год. На плановый период 2011 и 2012 годов утверждается только общий объем расходов федерального бюджета.

При этом произошло увеличение расходов федерального бюджета в 2010 году, которое вызвано необходимостью реализации мероприятий антикризисной программы и исполнения принятых расходных обязательств.

К числу приоритетов бюджетной политики на 2010 год отнесены: обеспечение исполнения в полном объеме публичных обязательств, обеспечение сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации, обеспечение национальной безопасности и обороноспособности страны, поддержка отдельных отраслей реального сектора экономики и финансовой системы, обеспечение особо значимых международных проектов.

Федеральным бюджетом на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов предусматривается значительное увеличение расходов на обслуживание государственного и муниципального долга в связи с наращиванием государственных заимствований в целях обеспечения сбалансированности федерального бюджета.

Кроме того, предусмотрено увеличение социальных расходов федерального бюджета в 2010 году, обусловленное необходимостью финансирования дефицита Пенсионного фонда Российской Федерации, возникшего из-за отсрочки введения решения об увеличении страховых взносов в систему социального страхования.

Возможность использования средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в качестве источников финансирования дефицита федерального бюджета в 2010—2012 годах приведет к полному использованию уже к концу 2010 года накопленных за предыдущие годы средств Резервного фонда и к более чем двукратному сокращению средств Фонда национального благосостояния.

Конечно, существенное увеличение в расходах федерального бюджета бюджетных ассигнований, направляемых на обслуживание государственного долга при одновременном существенном сокращении доходов (с 22,2 % ВВП в 2008 году до 15 % ВВП в 2012 году), может служить ограничивающим фактором в финансировании приоритетных направлений российской экономики и тормозить социально-экономическое развитие Российской Федерации в посткризисный период.

В условиях текущей финансовой нестабильности законодателем были приняты меры для обеспечения защиты общества от последствий всемирного кризиса. С этой целью внесены изменения в налоговое законодательство, способствовавшие стабилизации экономической ситуации в стране.

В частности, в налоговое законодательство были внесены изменения, позволившие в период проявления наиболее острого дефицита заемных финансовых средств, возникшего из-за прекращения кредитования банковского сектора иностранными банками, по сути, получить рассрочку по уплате налога на добавленную стоимость (НДС), а также принять суммы этого налога к вычету в момент перечисления продавцу средств в виде предварительной оплаты товаров (работ, услуг). Было отменено требование о перечислении суммы НДС продавцу при

расчетах ценными бумагами, взаимозачете, мене, снято условие фактической оплаты суммы НДС при принятии этих сумм налога к вычету при осуществлении строительно-монтажных работ для собственного потребления, а также предусмотрены другие налоговые меры антикризисного характера.

Значительную роль в стабилизации ситуации в условиях кризиса сыграли и изменения, внесенные в порядок налогообложения прибыли организаций: основная ставка налога была снижена до 20 %; усовершенствован нелинейный метод амортизации, позволивший налогоплательщику снизить налоговую нагрузку; до 30 % увеличен размер амортизационной премии; увеличена предельная величина процентов, уплачиваемых на основании договоров займа и кредита, признаваемых расходами для целей налогообложения, увеличен норматив признания расходов на добровольное медицинское страхование сотрудников и некоторые другие новации.

Конечно, это не все меры, которые были предложены представителями государства и бизнес-сообщества в процессе выработки государственной налоговой политики в период финансового кризиса. Но это хороший, полноценный шаг к сохранению достигнутого уровня экономического роста и защите условий такого роста от резких колебаний мировой экономической конъюнктуры. К сожалению, в современных условиях государство не может позволить себе и дальше снижать налоговые ставки. И без того, падение ВВП привело к значительному сокращению налоговых поступлений в бюджет.

Однако сейчас, как никогда, приоритетными должны стать регулирующая и стимулирующая функции налогообложения, а предпринимательская деятельность должна быть ориентирована на создание условий расширенного воспроизводства, на модернизацию производственной базы экономики и основываться на высокой социальной ответственности участников экономического процесса.

§ 2. Особенности системы контроля за формированием и исполнением доходов федерального бюджета[1]

Мониторинг законодательства и правоприменительной практики по вопросам контроля за формированием и исполнением доходов федерального бюджета демонстрирует потенциальные возможности увеличения доходов федерального бюджета, связанные с совершенствованием бюджетного, налогового и таможенного законодательства Российской Федерации, а также позволяет предложить меры повышения ответственности за исполнение федерального бюджета.

Ранее Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее — Бюджетный кодекс) было установлено, что в проекте закона о бюджете должны содержаться показатели прогнозируемых доходов бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации. Применительно к федеральному бюджету эти показатели относились к основным характеристикам бюджета и являлись предметом первого чтения проекта федерального закона о федеральном бюджете в Государственной Думе. В соответствии с этими нормами Бюджетного кодекса федеральным законом о федеральном бюджете доходы федерального бюджета утверждались в общем объеме, а также учитывались по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации.

[1] Материал представлен Счетной палатой Российской Федерации.

Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» показатели доходов бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации были исключены из состава основных характеристик федерального бюджета. Эти показатели не предусмотрены и в предметах второго и третьего чтения проекта федерального закона о федеральном бюджете в Государственной Думе.

В связи с этим целесообразно восстановить в Бюджетном кодексе нормы о том, что показатели доходов бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации относятся к основным характеристикам федерального бюджета и являются предметом первого чтения проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период при рассмотрении его Государственной Думой. Восстановление этих показателей в качестве основных характеристик федерального бюджета повысит ответственность разработчиков проекта федерального бюджета за обоснованность проектировок, а администраторов доходов федерального бюджета — за достижение принятых параметров доходов бюджета.

Статьей 303 Бюджетного кодекса установлено, что незачисление либо несвоевременное зачисление средств, подлежащих обязательному зачислению в доходы соответствующих бюджетов, влечет наложение штрафов на руководителей государственных органов, органов местного самоуправления в соответствии с Кодексом РСФСР об административных правонарушениях, изъятие в бесспорном порядке бюджетных средств, подлежащих зачислению в соответствующие бюджеты, а также при наличии состава преступления — уголовные наказания, предусмотренные Уголовным кодексом Российской Федерации.

Однако Кодекс РСФСР об административных правонарушениях утратил силу (Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 196-ФЗ) и с 1 июля 2002 года введен в действие Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ). Ответственность за правонарушение, предусмотренное данной статьей Бюджетного кодекса, КоАП РФ не установлена, и штрафные санкции не взыскиваются. Вместе с тем проведенные Счетной палатой Российской Федерации проверки свидетельствуют о продолжающейся практике несвоевременного зачисления таможенных и других платежей в доход федерального бюджета.

В статьях 292—300, 302—306 Бюджетного кодекса также сделаны ссылки на утративший силу Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, в связи с чем меры ответственности за нарушения, предусмотренные указанными статьями, не применяются.

Необходимо внести изменения в Бюджетный кодекс и КоАП РФ в целях обеспечения применения мер ответственности за соответствующие правонарушения.

Согласно статье 283 Налогового кодекса Российской Федерации налогоплательщики, понесшие убыток в предыдущих налоговых периодах, вправе уменьшить налогооблагаемую прибыль текущего налогового периода на всю сумму полученного убытка или на часть этой суммы, тем самым осуществив перенос убытка на будущее. Такой перенос убытка на будущее возможен в течение десяти лет, следующих за налоговым периодом, в котором он был получен. Убыток, не

перенесенный на ближайший к убыточному год, может быть перенесен целиком или частично на любой другой из последующих девяти лет.

По данным статистической налоговой отчетности Федеральной налоговой службы (ФНС России), на 1 января 2009 года остаток неперенесенного убытка составил 1908,8 млрд. рублей. Уменьшение на указанную сумму налогооблагаемой прибыли последующих налоговых периодов приведет к снижению платежей по налогу на прибыль организаций более чем на 380 млрд. рублей, что существенно сократит доходную базу бюджетной системы Российской Федерации.

С учетом резкого сокращения ранее планируемых доходов бюджетной системы в предстоящие годы целесообразно ввести ограничения на возможную к переносу сумму убытков на будущее, восстановив ранее действующую норму, согласно которой совокупная сумма переносимого убытка ни в каком отчетном (налоговом) периоде не может превышать 30% налоговой базы по налогу на прибыль организаций.

Значительные потери федеральный бюджет несет вследствие несовершенства таможенного законодательства.

Статьей 40 Таможенного кодекса Российской Федерации (далее — ТК РФ) федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному в области таможенного дела, предоставлено право принимать решения о классификации отдельных видов товаров и обеспечивать опубликование указанных решений. При этом не установлено, в какой форме и каким ведомственным актом должны утверждаться эти решения.

Эта неопределенность позволяет Федеральной таможенной службе (ФТС России) доводить до подведомственных таможенных органов решения о классификации отдельных видов товаров письмами, которые не регистрируются в Министерстве юстиции Российской Федерации, по своей сути являются разъяснениями и не могут считаться нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела, подлежащими обязательному исполнению при осуществлении таможенного оформления и таможенного контроля.

Такая практика создает возможность для должностных лиц таможенных органов при таможенном оформлении одних и тех же товаров по-разному их классифицировать, в одних случаях руководствуясь указанными письмами-разъяснениями ФТС России, а в других случаях — не учитывать эти письма.

Анализ практики применения экономических таможенных режимов переработки на таможенной территории и переработки вне таможенной территории показал, что эффективность их применения для экономики страны и предприятий-переработчиков незначительна.

Таможенный режим переработки на таможенной территории предусматривает, что ввезенные товары используются на таможенной территории Российской Федерации в течение установленного срока (срока переработки товаров) для целей проведения операций по переработке товаров с полным условным освобождением от уплаты таможенных пошлин, налогов при условии вывоза продуктов переработки с таможенной территории Российской Федерации в определенный срок (статья 173 ТК РФ). Наиболее широко таможенный режим переработки на таможенной территории применяется при производстве алюминия и переработке давальческого газа.

Как показывают проверки и анализ, при применении таможенного режима переработки на таможенной территории российскими компаниями-переработчиками основную часть прибыли, не подлежащую налогообложению в Россий-

ской Федерации, получают иностранные офшорные компании-собственники ввозимого из-за рубежа на переработку сырья и вывозимого за пределы страны продукта переработки за счет значительной разницы между высокой ценой реализации продуктов переработки на внешнем рынке и относительно низкой стоимостью услуг по переработке российских предприятий-переработчиков. Соответственно снижаются рентабельность деятельности российских предприятий-переработчиков и объемы поступлений налога на прибыль организаций в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

С целью повышения эффективности применения таможенного режима переработки на таможенной территории для российской экономики, а также пополнения доходов бюджета предлагается ограничить использование этого режима иностранными собственниками сырья, что позволит привлечь российских производителей к закупкам иностранного сырья. Экспертно-аналитические мероприятия Счетной палаты Российской Федерации показали, что при применении режима переработки на таможенной территории Российской Федерации предприятиями-переработчиками ОАО «ОК «Русал» закупленного у иностранных компаний глинозема их ежегодная прибыль могла увеличиться в среднем на 2 млрд. долларов, а ежегодный доход консолидированного бюджета в виде налога на прибыль организаций — более чем на 10 млрд. рублей.

Основной проблемой таможенного режима переработки вне таможенной территории, который предусматривает вывоз товаров с таможенной территории Российской Федерации для целей проведения операций по переработке товаров в течение установленного срока с последующим ввозом продуктов переработки с полным или частичным освобождением от уплаты ввозных таможенных пошлин, налогов, является невозможность в большинстве случаев идентификации этих товаров таможенными органами в продуктах переработки.

Выдаваемые таможенными органами разрешения на переработку таких товаров большей частью признаются неправомерными вышестоящими таможенными органами, однако доначисленные таможенные платежи в основном безнадежны к взысканию. При этом основную номенклатуру вывозимых на переработку товаров составляют товары, переработка которых возможна на производственных предприятиях Российской Федерации.

Таможенный режим переработки вне таможенной территории нередко используется отдельными участниками внешнеэкономической деятельности с целью уклонения от уплаты таможенных платежей при вывозе сырьевых товаров и ввозе других товаров под видом продуктов их переработки.

В целях совершенствования нормативной правовой базы, регламентирующей применение режима переработки вне таможенной территории, предлагается в ТК РФ предусмотреть порядок применения документального способа идентификации вывезенного сырья во ввезенных продуктах переработки.

Отсутствие четких нормативных критериев отнесения оборудования к технологическому и недостаточный контроль со стороны таможенных органов делает возможным льготный ввоз товаров, не имеющих оснований для отнесения их к технологическому оборудованию. Так, проверка в Центральном таможенном управлении показала, что в качестве технологического оборудования со ставкой таможенной пошлины 0 % оформлялись запасные части к бытовым стиральным машинам, легковым автомобилям и ноутбукам, карманные компьютеры и другие подобные товары общей стоимостью более 13 млрд. рублей. Ранее были выявлены факты ввоза в качестве вклада в уставный капитал организаций товаров для развлечений с предоставлением льгот по уплате таможенных пошлин.

Следует законодательно определить содержание понятия «технологическое оборудование», ограничить сферу применения налоговой льготы при его ввозе на территорию Российской Федерации приоритетными сферами деятельности с целью устранения возможности ввоза в качестве уставного (складочного) капитала организаций товаров, ввоз которых не отвечает стратегии экономической политики Российской Федерации, задачам модернизации промышленного производства, развития высокотехнологичных отраслей.

§ 3. Формирование системы внешнего финансового контроля[1]

Современный этап развития Российского государства характеризуется постановкой масштабных общенациональных социально-экономических задач, решение которых должно осуществляться на основе качественных преобразований деятельности государства в различных сферах экономики, в том числе повышения эффективности использования государственных средств. От эффективности исполнения принимаемых законодательной и исполнительной властью решений, связанных с расходованием бюджетных средств и использованием государственной собственности, зависит степень достижения поставленных целей социально-экономического развития страны. Определение социально-экономического эффекта использования средств государства, а также разработка рекомендаций по повышению результативности, экономности и продуктивности использования бюджетных средств и управления государственными финансовыми ресурсами осуществляется в процессе осуществления органами государственного финансового контроля аудита эффективности использования бюджетных средств. Данный вид деятельности широко используется за рубежом и органично дополняет финансовый аудит.

Введение нового порядка организации бюджетного процесса, ориентированного на результат, было сформулировано в качестве цели и основных направлений реформирования бюджетного процесса в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации (2004—2006 годы) (одобрена постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249) и конкретизировано применительно к бюджетам субъектов Российской Федерации в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 23 июня 2008 года, что создает необходимые условия для внедрения и осуществления аудита эффективности использования государственных средств.

Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации был утвержден еще Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825. Этим же указом предусмотрено включение перечня указанных показателей в федеральную программу статистических работ и представление Правительством Российской Федерации Президенту Российской Федерации ежегодного доклада об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

При проведении аудита эффективности не ставится задача дать общую оценку эффективности работы проверяемого органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления или получателя

[1] Материал представлен Комиссией Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации

средств бюджета субъекта Российской Федерации. Во-первых, практически невозможно найти приемлемый способ такой оценки из-за сложности и разнообразия сфер их деятельности, во-вторых, проверке подвергаются, как правило, конкретные сферы или аспекты деятельности в соответствии с поставленными целями. В-третьих, аудит эффективности должен проводиться так, чтобы по его результатам можно было сделать выводы и предложить конкретные рекомендации по повышению эффективности использования средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Следует иметь в виду, что в задачи аудита эффективности не входит оценка результативности работы объектов проверки за рамками запланированных финансовых и нефинансовых результатов их деятельности, поскольку проведение такой оценки не является функцией контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации как органов государственного финансового контроля.

Для проведения проверки необходимо установить соответствующие критерии, которые будут применяться для оценки эффективности использования государственных средств и послужат основой для заключений и выводов по результатам данной проверки.

Критерии представляют собой обоснованные и выполнимые стандарты качества работы и контроля, на основе которых можно осуществить сравнительный анализ и оценить эффективность реализации программ, осуществления видов деятельности, экономических операций или выполнения функций объектами проверки, то есть достигнутых результатов.

При определении критериев оценки эффективности учитывается, что результативность деятельности проверяемого объекта и эффективность использования средств бюджета субъекта Российской Федерации являются близкими, но не равнозначными понятиями и могут не совпадать.

В зависимости от целей проверки применяются следующие критерии оценки эффективности:

а) критерии, характеризующие прямые результаты деятельности объектов проверки (показатели финансовых, трудовых и материальных затрат);

б) критерии, отражающие конечные социальные результаты их деятельности (показатели непосредственных результатов произведенных затрат).

При выборе критериев и показателей оценки эффективности контрольно-счетный орган может использовать систему внутреннего контроля и конкретные показатели, утвержденные руководством проверяемой организации, или выработать их самостоятельно.

В ходе проверки может быть получена дополнительная информация, указывающая на то, что применение некоторых критериев не позволяет дать оценку эффективности или их использование не обязательно для достижения целей проверки. В этом случае контрольно-счетный орган принимает решение об исключении данных критериев из перечня, применяемого для оценки эффективности использования средств бюджета субъекта Российской Федерации в проверяемой сфере или организации. В отчете по результатам проверки обязательно указывается на это исключение с пояснением причин данного решения.

Внедрение аудита эффективности в первую очередь диктуется следующими обстоятельствами:

необходимостью существенного улучшения деятельности исполнительных органов власти и иных организаций, использующих государственные ресурсы, и важностью объективной независимой оценки эффективности их деятельности;

потребностью усиления прозрачности деятельности организаций, использующих бюджетные средства;

необходимостью усиления борьбы с коррупцией в органах государственной власти;

необходимостью повышения результативности и эффективности самого государственного финансового контроля.

Однако задача правового оформления существующей системы пока не решена. До настоящего времени ни законодательно, ни концептуально не решена проблема разграничения функций внешнего и внутреннего государственного контроля, отсутствуют федеральные законы о государственном финансовом контроле в Российской Федерации. Отдельные поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации не поставили точку в этом вопросе, хотя было бы логично, чтобы Бюджетный кодекс содержал положения о внутреннем, внешнем и ведомственном контроле и разрешал тем самым возникающие противоречия.

Проведенный Советом Федерации анализ отзывов о состоянии законодательства в области государственного финансового контроля в субъектах Российской Федерации выявил существенные недостатки, отмечаемые высшими законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросу единообразия регулирования порядка проведения аудита эффективности.

В 12 субъектах Российской Федерации (в Карачаево-Черкесской Республике, Республике Татарстан, Чеченской Республике, Пермском крае, Ставропольском крае, Амурской, Брянской, Владимирской, Калужской, Магаданской, Новосибирской, Ульяновской областях) в законы о контрольно-счетных органах были внесены изменения, включающие в перечень видов деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации проведение аудита эффективности использования государственных средств и государственного имущества. Однако такое решение на уровне одного или нескольких субъектов Российской Федерации не приносит должного эффекта в масштабах всей страны.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 мая 2009 года «О бюджетной политике в 2010—2012 годах» вновь обращено внимание на необходимость совершенствования государственного и муниципального контроля. Его содержание должно состоять не только в фиксации факта выделения и расходования средств, но и в подтверждении достижения эффекта, на который рассчитывали при принятии решений об их выделении. Контроль за целевым расходованием бюджетных средств должен сопровождаться содержательным анализом достигнутых результатов.

§ 4. Совершенствование правового регулирования финансового рынка[1]

Предварительные итоги развития российского финансового рынка свидетельствуют об эффективности предпринимаемых мер по его финансовому оздоровлению. Идет восстановление ликвидности банков, которые работают с клиентами в нормальном режиме, большинство из них возобновило кредитование юридических и физических лиц. Осуществляется возврат средств Банку России, предоставленных для финансирования мероприятий по финансовому оздоровлению.

С момента начала финансового кризиса работа Правительства Российской Федерации, Банка России и Федерального Собрания Российской Федерации по

[1] Материал представлен Комитетом Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению.

законодательному обеспечению антикризисных мер в наиболее острой фазе кризиса позволила поддержать российскую банковскую систему и сохранить ее работу. В короткий срок были приняты законы, направленные на решение проблем нехватки ликвидности, укрепления доверия вкладчиков и повышения капитализации банков. Для преодоления кризисных явлений и достижения финансовой стабилизации были предприняты следующие меры:

предоставление банкам кредитов без обеспечения;

размещение средств бюджета и государственных корпораций на банковских депозитах;

предоставление субординированных кредитов банкам;

увеличение размера возмещения по вкладам физических лиц в банках;

санация проблемных банков через Агентство по страхованию вкладов;

реализованы меры по увеличению уставных капиталов ОАО «Россельхозбанк», ОАО «Росагролизинг», ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию», ОАО «Банк ВТБ», внесен дополнительный имущественный взнос во Внешэкономбанк;

целевая поддержка системообразующих предприятий (гарантии);

снижение для банков норматива отчислений в Фонд обязательного резервирования.

Все эти меры позволили обеспечить ликвидность банковской системе, удержать в ней вклады населения, создать предпосылки для стабилизации национальной валюты, предупредить банкротство 18 коммерческих банков, в том числе системно значимых.

Принятые меры носили своевременный характер, однако ряд фундаментальных проблем остается нерешенным. Для финансирования задач инновационного прорыва, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2009 года требуются источники длинных, стабильных и дешевых денег, которые может обеспечить только развитая и эффективная финансовая система.

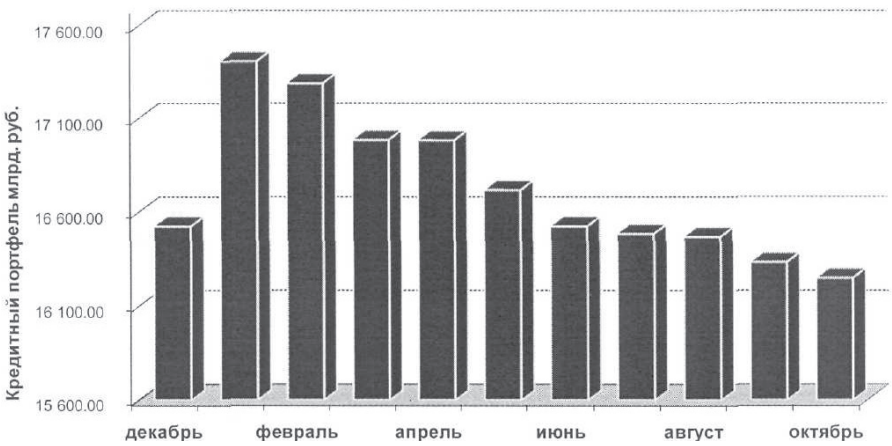
Положительные тенденции в российской экономике сосуществуют наряду с негативными явлениями. Экономика демонстрирует противоречивые сигналы, говорить об устойчивом росте преждевременно.

Среди позитивных тенденций необходимо отметить положительную динамику ВВП.

Положительные тенденции пока носят неустойчивый характер. Экономический рост и увеличение объема промышленного производства в одних секторах сочетается с падением в других. Продолжается стагнация основных локомотивов устойчивого роста — инвестиционной и кредитной активности.

Положительные тенденции в российской экономике	Негативные тенденции в российской экономике
Рост международных резервов: с июня по декабрь — 47,03 млрд.долл.	Стоимость денег в экономике остается крайне высокой, нет долгосрочных пассивов
Рост промышленного производства: ноябрь (к октябрю) — 2%	Чистый отток капитала – 53 млрд. долл.
Снижение уровня инфляции: с начала 2009 г. — 8,4 % (ниже 2008 г. на 4,1 %)	Снижаются реальные располагаемые доходы населения: сентябрь (к августу) — 4,9 %
Снижение ставки рефинансирования Банка России: с июня по ноябрь — 2,5 %	Нарастающий дефицит федерального бюджета: с января по ноябрь — 1,76 трлн. руб.

Текущее состояние российской банковской системы также характеризуется противоречивыми сигналами. Несмотря на некоторые положительные тенденции, ситуация в банковском секторе остается стабильно тяжелой.



Положительные тенденции в российской банковской системе	Негативные тенденции в российской банковской системе
Рост капитализации системы: с января по октябрь – 20,8 %	Сокращение активов: с января по октябрь – 22,9 млрд. руб.
Увеличение прибыли банков: октябрь (к сентябрю) – 17,8 млрд. руб.	Стагнация кредитования предприятий: рост с января по октябрь – 1,17 %
Рост депозитов населения: с января по октябрь – 13,5 %	Сокращение кредитования населения: с января по октябрь – 10,5 %

Важным элементом оздоровления российского финансового рынка является своевременное принятие федеральных законов, направленных на преодоление кризисных явлений.

Принятие Федерального закона от 27 октября 2008 года № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года» (далее — Федеральный закон от 27 октября 2008 года № 175-ФЗ) стало одной из важных и действенных мер в рамках реализации политики государства по стабилизации ситуации в банковском секторе после ее обострения под влиянием глобального финансового кризиса. Своевременное вступление в силу и эффективное исполнение указанного федерального закона и целого ряда других, принятых дополнительно в связи с нарастанием кризиса, законодательных и нормативных правовых актов позволили сохранить национальную банковскую систему, предотвратить массовые банкротства российских кредитных организаций, не допустить значительного оттока вкладов населения, обеспечить стабильное функционирование отечественной системы страхования вкладов.

Меры по предупреждению банкротства банков, предусмотренные Федеральным законом от 27 октября 2008 года № 175-ФЗ и во многом основывающиеся на хорошо зарекомендовавшей себя международной практике и максимальном задействовании возможностей частного сектора, стали важным шагом на пути к реформированию российской системы урегулирования несостоятельности банков.

Наделение Агентства по страхованию вкладов функцией участия в предупреждении банкротства системно значимых банков, дополнившей его прежние полномочия страховщика вкладов физических лиц в банках и корпоративного ликвидатора несостоятельных кредитных организаций, а также принятие Банком России необходимых нормативных актов, регламентирующих процедуры осуществления мер по санации банков, позволили сформировать полномасштабную и последовательную систему эффективного вынужденного вмешательства государства в деятельность испытывающих серьезные проблемы банков, обеспечивающую поддержание стабильности банковской системы и предотвращение нанесения существенного ущерба экономике и населению.

Принятие решений о реструктуризации банков позволило предотвратить возникновение цепной реакции банкротства банков, резко сократить масштабы панического оттока средств вкладчиков. Кроме того, реструктуризируемые банки обслуживают, кроме крупных предприятий, счета государственной почтовой и пенсионной систем, а также многочисленных предприятий малого и среднего бизнеса. В связи с этим отзыв у банков лицензий на осуществление банковских операций привел бы к заметным негативным последствиям. Финансовое оздоровление банков позволило нормализовать ситуацию с перечислением в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации средств как банков, так и их клиентов.

По состоянию на 1 декабря 2009 года на цели реструктуризации банков Агентством по страхованию вкладов фактически было использовано 304,28 млрд. рублей, в том числе за счет полученных в Банке России заемных средств — 175,1 млрд. рублей и за счет имущественного взноса Российской Федерации в Агентство по страхованию вкладов — 129,18 млрд. рублей. Денежные средства были предоставлены либо на возвратной основе в форме кредитов, обеспеченных надежными залогами, либо в форме вложений в капитал, которые предполагается впоследствии возместить за счет продажи акций банков по мере нормали-

зации их финансового положения. Выделение указанных средств позволило защитить интересы кредиторов на сумму более 450 млрд. рублей.

Несмотря на видимое улучшение состояния большинства российских банков, нельзя исключать возможность возникновения в предстоящие годы серьезных проблем у отдельных кредитных организаций, включая средние и крупные, из-за нарастания объемов проблемной задолженности, а также обострения конкуренции на рынке финансовых услуг. В связи с этим оправданным является сохранение и дальнейшее развитие механизмов санации, хорошо зарекомендовавших себя в условиях кризиса, и точечное применение их также в период стабильного функционирования банковской системы. Должно быть продолжено совершенствование законодательства в банковской сфере и регулирования банковской деятельности и банковского надзора, с тем чтобы обеспечить возможность применения в России наиболее эффективных инструментов и процедур предупреждения банкротства системно значимых кредитных организаций, в том числе подтвердивших свою результативность в других странах.

По мере выхода российской экономики из кризиса и стабилизации ситуации в банковской системе количество санируемых банков будет сокращаться, и это потребует эффективного применения иных механизмов поддержания финансовой стабильности и обеспечения защиты интересов вкладчиков. В первую очередь это стабильно работающая система страхования банковских вкладов, которая должна обладать необходимыми полномочиями для выполнения возложенных на нее государством функций. Развитие российской системы страхования вкладов должно базироваться на последовательном совершенствовании ее основных параметров. В связи с этим важным является изучение и внедрение в российскую практику передового международного опыта, обобщенного и рекомендованного к применению Базельским комитетом по банковскому надзору и Международной ассоциацией страховщиков депозитов в июне 2009 года, принявшими документ «Основополагающие принципы для эффективных систем страхования депозитов».

По большинству своих параметров российская система страхования вкладов полностью соответствует данным принципам, и высокая эффективность ее функционирования подтверждается результатами ее работы на протяжении почти шести лет, и особенно в условиях серьезного экономического и финансового кризиса. Введение системы страхования вкладов и связанный с этим рост доверия населения к банкам ускорили структурные изменения на банковском рынке, усилив процессы демонополизации и повышения устойчивости негосударственных банков.

Здоровая финансовая система России — залог успешности модернизации экономики. Прогрессивное законодательство — обязательное условие конкурентоспособности российского финансового сектора. Стратегические задачи оздоровления и развития экономики включают восстановление позитивного делового климата и законодательное обеспечение системного сдвига в экономике и придания ей инновационного характера.

Для преодоления последствий кризиса в сфере финансового законодательства необходимо реализовать в первую очередь следующие мероприятия:

1. В области санации кредитных организаций:

осуществление мер, направленных Банком России и Агентством по страхованию вкладов на последовательное возвращение санируемых банков в нормальный режим регулирования и надзора;

обеспечение максимальной возвратности средств, направленных на осуществление процедур финансового оздоровления банков;

совершенствование подходов, хорошо зарекомендовавших себя на практике санации банков, в том числе в других странах, связанных с обследованием проблемных банков, оценкой и управлением их активами и обязательствами; подбором инвесторов и контролем за выполнением планов санации, применением механизмов передачи имущества и обязательств банков;

законодательное закрепление возможности привлечения к ответственности лиц, чьи действия (бездействие) поставили банк в положение, когда без проведения санации он не в состоянии продолжать свою деятельность;

законодательное закрепление возможности применения на регулярной основе механизма передачи активов и обязательств из несостоятельного банка в другую, финансово устойчивую, кредитную организацию;

создание механизма финансового оздоровления кредитных организаций за счет средств частных инвесторов при сохранении контроля со стороны Банка России, который мог бы применяться в отношении действующих банков не только в период финансового кризиса, но и при стабильной экономической ситуации;

введение уголовной ответственности руководителей коммерческих банков, фальсифицирующих финансовую отчетность;

обеспечение максимизации выручки от продажи активов несостоятельных банков, в том числе за счет расширения круга потенциальных приобретателей активов несостоятельных банков и внедрения механизма передачи имущества и обязательств ликвидируемых банков;

совершенствование законодательства и практики оспаривания неправомерных сделок и действий должностных лиц, привлечения к имущественной ответственности лиц, виновных в нанесении ущерба интересам банков и их кредиторов;

создание соответствующей передовой международной практике системы правовой защиты для агентства и его работников, занимающихся проведением санации и ликвидации банков.

2. В области совершенствования реабилитационных процедур:

усиление ответственности должника за неисполнение обязанности подать заявление о банкротстве;

введение возможности признания должника банкротом по его заявлению без проведения процедуры наблюдения;

снятие ограничения на безвозмездную передачу имущества внутри холдинговых структур;

исключение необоснованного ограничения прав кредиторов-залогодержателей;

повышение ответственности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих за убытки, причиненные их членами.

3. В области повышения капитализации банковской системы:

продолжение программы предоставления банкам субординированных кредитов через Внешэкономбанк;

модернизация программы рекапитализации банковской системы через облигации федерального займа (ОФЗ);

введение дифференцированного подхода к достаточности капитала федеральных и региональных банков (одновременно с дифференциацией предоставляемых услуг);

введение для банков нулевой ставки по налогу на прибыль, направляемую на капитализацию;

решение проблемы «плохих активов» путем заключения на добровольной основе соглашения между кредитной организацией, с одной стороны, и Банком России, Министерством финансов Российской Федерации или Агентством по страхованию вкладов, с другой стороны, которое позволило бы банкам на определенное время вывести «плохие активы» на баланс дочерней компании.

4. В области создания рынка долгосрочных пассивов:

долгосрочное рыночное кредитование банков государством;

введение безотзывных вкладов физических лиц;

стимулирование выпуска депозитных сертификатов коммерческими банками путем отмены регистрации эмиссии депозитного сертификата в Банке России и включения депозитных сертификатов в систему страхования вкладов.

5. В области совершенствования системы страхования вкладов:

постоянный мониторинг достаточности предоставляемой вкладчикам страховой защиты, поддержание размера возмещения на уровне, соответствующем социальным и экономическим условиям в стране, а также финансовым возможностям системы страхования вкладов;

постоянное поддержание организационной, технологической и финансовой готовности системы страхования вкладов к быстрой и массовой выплате страхового возмещения;

изучение целесообразности, а также возможных сроков распространения страховой защиты на денежные средства предприятий малого и среднего бизнеса;

оценка целесообразности и сроков перехода к системе дифференцированных страховых взносов, предусматривающей увязывание размеров взносов, уплачиваемых каждым конкретным банком, с уровнем риска, накладываемого им на систему страхования вкладов;

увеличение суммы страхового возмещения по вкладам физических лиц.

6. В сфере совершенствования законодательства о рынке ценных бумаг:

разработка проекта федерального закона «О деривативах»;

создание правовой основы для ряда сделок, совершающихся на бирже в силу обычая делового оборота, но которые в настоящий момент запрещены Гражданским кодексом Российской Федерации;

принятие федерального закона «О центральном депозитарии»;

принятие федерального закона «О клиринге и клиринговой деятельности»;

принятие федерального закона «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком»;

принятие федерального закона «О биржах и организованных торгах».

§ 5. Состояние качества законодательного регулирования экономической политики[1]

В 2009 году законодателями была продолжена законодательная работа по повышению качества экономической политики и реализации стратегических задач в экономической сфере, сформулированных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2009 года.

[1] Материал представлен Комитетом Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности.

Федеральный закон от 3 июня 2009 года № 115-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и статью 30 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» (далее — Федеральный закон от 3 июня 2009 года № 115-ФЗ) дополнил Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее — Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ) положениями, регулирующими вопросы, связанные с акционерными соглашениями. Несомненно, данные изменения можно назвать одними из наиболее значимых и ожидаемых в российском корпоративном праве последних лет.

Ни для кого не секрет, что после некоторых судебных разбирательств, предметом которых являлись соглашения акционеров (прежде всего дела ОАО «МегаФон» и ЗАО «Русский Стандарт Страхование»), в среде юристов возникли сомнения относительно эффективности и целесообразности их заключения между акционерами российских компаний в связи с негативным отношением российских судов к таким соглашениям. При этом выводы, которые последние включили в соответствующие судебные акты в обоснование своей позиции, в том числе относительно недействительности соглашений акционеров, подверглись критике в юридической литературе.

Тем не менее, если учесть отношение соответствующих судов к соглашениям акционеров, в среде юристов-практиков довольно быстро сформировалась чисто прагматическая позиция: во избежание проблем с российской судебной системой соглашения акционеров целесообразно «выносить» за пределы российского правового поля и регулировать по праву страны, где они допустимы и могут эффективно применяться. Так, на практике сторонам, желающим заключить соглашение акционеров, обычно предлагается создавать промежуточные (холдинговые) компании в соответствующих юрисдикциях (например, на Кипре), передавать в них права на акции российской компании, в отношении которой стороны хотели бы заключить соглашение акционеров, и регулировать отношения акционеров на уровне такой промежуточной (холдинговой) компании.

Предполагается, что дополнения, вносимые Федеральным законом от 3 июня 2009 года № 115-ФЗ, позволят изменить ситуацию и сделать возможным заключение соглашений акционеров непосредственно уже на уровне российской компании без «ухода» в иностранное правовое поле.

Указанным федеральным законом также вносятся изменения в пункт 3 статьи 68 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ, устанавливающие порядок принятия решений советом директоров. Статья 69 дополнена новыми пунктами 5—9, регламентирующими порядок образования единоличного исполнительного органа, объем его компетенции и требования в части досрочного прекращения его полномочий, создающими механизм разрешения ситуаций, когда совет директоров акционерного общества не может принять решения по вопросу образования исполнительного органа общества и досрочного прекращения его полномочий, если уставом общества это отнесено к компетенции совета директоров общества, необходимые для его нормальной деятельности.

Изменения, вносимые в статью 30 Федерального закона от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», логически вытекают из вносимых изменений в отдельные статьи Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ и касаются в том числе порядка раскрытия информации о наименовании эмитента акций и их количестве, возможности конкретного лица распоряжаться голосами на общем собрании акционеров.

Федеральный закон от 19 июля 2009 года № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» направлен на совер-

шенствование механизмов разрешения корпоративных конфликтов и предусматривает внесение комплексных изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (далее — АПК РФ) и ряд федеральных законов, в части совершенствования действующего законодательства, регулирующего правовое положение хозяйствующих субъектов, процедуру регистрации юридических лиц, а также защиту прав и законных интересов акционеров и инвесторов.

Принципиально важными являются вносимые федеральным законом изменения в АПК РФ (новые главы 28^1 и 28^2) в целях исключения любого манипулирования подведомственностью и подсудностью при корпоративных спорах, а также возможностей возникновения взаимоисключающих решений по конкурирующим искам, определена категория корпоративных споров.

В настоящее время существует практика инициирования судебного разбирательства не по месту нахождения хозяйствующего субъекта, вокруг которого возник корпоративный конфликт, а в различных судах, например, путем привлечения соответчика, или одновременно в нескольких процессах в рамках одного суда, в результате чего выносятся противоречивые судебные акты.

В целях решения этой проблемы федеральным законом предлагается закрепить исключительно за арбитражными судами по месту нахождения юридического лица полномочия по рассмотрению экономических споров и принятию обеспечительных мер, связанных с управлением и распоряжением бизнесом, с изъятием соответствующих полномочий у судов общей юрисдикции.

Уточнены требования к обеспечительным мерам при корпоративных спорах, включая наличие встречного обеспечения или принятия решения об обеспечительных мерах только в судебном заседании с извещением сторон, возмещение убытков, причиненных обеспечительными мерами при отказе от иска, либо выплаты компенсации, размер которой определяется судом. Федеральным законом вводится норма, запрещающая принятие обеспечительных мер, которые приводят к фактической невозможности юридического лица осуществлять свою деятельность или к ее существенному затруднению.

В целях повышения объективности и качества судопроизводства федеральным законом вводится новый для российского законодательства институт коллективных исков, позволяющий сократить время рассмотрения споров по однотипным требованиям и исключить возможность принятия взаимоисключающих решений по аналогичным делам.

Важнейшей проблемой в корпоративном конфликте является отсутствие как у одной из сторон конфликта полной и достоверной информации, что лишает ее возможности принять участие в процессе и уменьшает шансы на положительное разрешение конфликта, так и у не участвующих в споре третьих лиц. В связи с этим федеральный закон обязывает общества обеспечивать своим акционерам и членам доступ к имеющимся у него судебным актам по корпоративным спорам, вводит механизм раскрытия данной информации.

Вносимые изменения в ряд федеральных законов, таких как от 8 декабря 1995 года № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации», от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», от 8 мая 1996 года № 41-ФЗ «О производственных кооперативах», от 8 февраля 1998 года № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» направлены на стабилизацию хозяйственного оборота и пресечений зло-

употреблений со стороны недобросовестных участников корпоративных отношений.

Уточнены процедуры обжалования акционерами решений органов управления хозяйствующих субъектов, в частности о признании недействительными решения общего собрания акционеров об одобрении крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность, или признании недействительной самой сделки, а также о созыве общего собрания.

Вводится институт предварительного судебного контроля общих собраний акционеров, определен судебный порядок принятия решения о созыве внеочередного общего собрания акционеров по требованию лиц или органа общества, имеющих право на такое требование.

Изменения, внесенные в Федеральный закон от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ, уточняют отдельные его нормы в части порядка и оснований для приостановления эмиссии ценных бумаг, признания выпуска ценных бумаг несостоявшимся или недействительным. Новации призваны обеспечить более гибкий подход судов к разрешению подобных споров, предоставляя право судам отказывать в удовлетворении требований о признании выпуска ценных бумаг недействительным, если нарушения не являются существенными.

Федеральный закон способствует сокращению числа корпоративных споров и будет способствовать решению проблемы так называемых рейдерских захватов, стабильности имущественного оборота и повышению инвестиционной привлекательности отечественной экономики.

Федеральным законом от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ) было предоставлено малым и средним предприятиям преимущественное право на выкуп арендуемых ими помещений. Однако мониторинг правоприменительной практики показал, что законодателями были установлены такие критерии, которые на практике не позволили реализовать это право большинству предприятий. Причина заключалась в некорректных формулировках основных условий, которым должны соответствовать льготники. В частности, множество вопросов вызвало достаточно расплывчатое требование о надлежащей уплате арендных платежей в течение всего срока аренды.

Установленный Федеральным законом от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ трехлетний срок аренды имущества, дающий право на льготную приватизацию, также не устраивал малый и средний бизнес. Особенно это правило затронуло продавцов алкогольной продукции. В соответствии с положениями Федерального закона от 21 июля 2005 года № 102-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» лицензии на реализацию алкогольной продукции предоставляются только организациям. В связи с этим многим индивидуальным предпринимателям, которые ранее арендовали помещения, пришлось перерегистрироваться в организации, что автоматически лишило их права на льготную приватизацию.

Еще одним барьером для малых и средних предприятий стало обязательное условие заключения договора о залоге выкупаемого объекта недвижимого имущества региону или муниципальному образованию.

Для исправления выявленных проблем был принят Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 149-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В соответствии с указанным федеральным законом преимущественное право на выкуп арендованного имущества может быть реализовано при соблюдении следующих условий:

у арендатора отсутствует задолженность по арендной плате за такое имущество, неустойкам (штрафам, пеням) на день заключения договора купли-продажи арендуемого имущества либо на день подачи субъектом малого или среднего предпринимательства заявления о реализации права на льготную приватизацию;

арендуемое имущество находится во временном владении и (или) временном пользовании непрерывно в течение двух (ранее трех) и более лет в соответствии с договором или договорами аренды такого имущества. Причем этот срок определяется до дня вступления в силу Федерального закона от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ, то есть до 5 августа 2008 года;

площадь арендуемых помещений не превышает установленные законами регионов предельные значения;

арендуемое имущество не включено в утвержденный в соответствии с частью 4 статьи 18 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» перечень государственного или муниципального имущества, предназначенного для передачи во владение и (или) в пользование субъектам малого и среднего предпринимательства.

Из закона исключены положения об обязательном заключении договора о залоге. Вместо этого установлено правило об оформлении залога только при приобретении арендуемого имущества в рассрочку, оно находится в залоге у продавца до полной его оплаты. Условия договора купли-продажи арендуемого имущества о неприменении данного правила признаются ничтожными. Уточнен перечень документов, необходимых при принятии регионами и муниципалитетами решения о льготной приватизации. Помимо проектов договора купли-продажи они должны направлять арендаторам требование о погашении задолженности по арендной плате и неустойкам, если таковые имеются.

Новыми правилами могут воспользоваться все арендаторы, отвечающие требованиям, в том числе те, которым было отказано в приобретении арендуемого имущества до вступления в силу данных поправок. Они могут подать заявление о реализации преимущественного права повторно. Ранее заключенные договоры купли-продажи в связи с новыми правилами не пересматриваются.

В целях совершенствования качества корпоративного законодательства принят Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 166-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)», который призван на практике обеспечить ипотеку нежилой недвижимости в силу закона, в том числе зданий и строений, что позволит предпринимателям иметь в собственности активы, способствующие повышению эффективности их деятельности.

Указанным федеральным законом статья 55 «Обращение взыскания на заложенное имущество во внесудебном порядке» Федерального закона от 16 июля 1998 года № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (далее — Федеральный закон от 16 июля 1998 года № 102-ФЗ) дополняется положением о том, что при обращении взыскания на имущество, заложенное по ипотеке, оно приобретается залогодержателем для себя или третьих лиц с зачетом в счет покупной цены требований залогодержателя к должнику, обеспеченных ипотекой, по цене, равной рыночной стоимости такого имущества, определенной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности.

Действующие нормы Федерального закона от 16 июля 1998 года № 102-ФЗ устанавливают, что только объекты жилищного фонда и земельные участки, которые приобретаются за счет заемных средств, считаются находящимися в залоге у заимодавца с момента государственной регистрации права собственности заемщика на соответствующий объект недвижимости. В связи с этим Федеральный закон от 16 июля 1998 года № 102-ФЗ дополняется статьей 69^1, согласно которой здание или сооружение с земельными участками, на которых они расположены, нежилое помещение, приобретенное полностью либо частично с использованием кредитных средств банка или иной кредитной организации либо средств целевого займа, предоставленного иным юридическим лицом, считаются находящимися в залоге с момента государственной регистрации права собственности заемщика на такое здание, сооружение, нежилое помещение. При этом к залогу здания или сооружения с земельными участками, на которых они расположены, и нежилого помещения применяются правила о залоге имущества, возникающем в силу закона.

На повышение качества антимонопольного регулирования и развитие конкуренции направлены положения Федерального закона от 17 июля 2009 года № 164-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Предлагаемые уточнения в законодательство о защите конкуренции, ряд норм Лесного, Земельного, Градостроительного кодексов снижают административные барьеры, создают более эффективные механизмы контроля экономической концентрации, уточняют функции и полномочия антимонопольного органа.

В частности, меняются правила определения фактов монопольно высокой (низкой) цены, правила предоставления государственных и муниципальных преференций, правила рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Федеральный закон закрепляет за Правительством Российской Федерации право определять правила недискриминационного доступа на товарные рынки, а также к товарам, производимым и реализуемым субъектами естественных монополий. Уточняются основания и порядок предоставления государственных и муниципальных преференций, эти изменения имеют большое значение для обеспечения конкуренции на региональных рынках.

Федеральный закон определяет полномочия антимонопольного органа по проведению проверок, конкретизирует действия должностных лиц при проведении проверок, по фиксации доказательства, подтверждающих факт совершения правонарушений, выявленных в ходе проверки. Таким образом, расширяются возможности антимонопольного органа устанавливать факты ограничения конкуренции.

Следует подчеркнуть, что закрепляемые федеральным законом положения позволят существенно снизить административную нагрузку на малый и средний

бизнес и сосредоточиться на серьезных нарушениях антимонопольного законодательства.

С целью создания благоприятных условий для поддержки малого бизнеса, укрепления социально-экономической политики государства и защиты интересов государственных и муниципальных бюджетных учреждений принят Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 173-ФЗ «О внесении изменений в статьи 17^1 и 53 Федерального закона «О защите конкуренции». Закон направлен на расширение перечня субъектов, с которыми могут без проведения конкурсов или аукционов заключаться договоры, предусматривающие переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества. Предлагаемой федеральным законом редакции статьей 17^1 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» устанавливаются особенности порядка заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества и приводится исчерпывающий перечень случаев, когда конкурсный порядок заключения договоров не будет применяться (положения упомянутой статьи распространяются на случаи предоставления прав владения и (или) пользования государственным или муниципальным имуществом государственным органам, органам местного самоуправления, государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации, государственным или муниципальным учреждениям, образовательным и медицинским учреждениям, адвокатским, нотариальным, торгово-промышленным палатам). Устанавливаются изъятия из конкурсного порядка предоставления имущества некоммерческим организациям, созданным в форме ассоциаций и союзов, религиозных и общественных организаций (объединений), объединений работодателей, товариществ собственников жилья.

Результаты мониторинга правоприменительной практики законодательного обеспечения института банкротства последних лет настоятельно рекомендуют законодателям обратить внимание на данную сферу хозяйственных отношений. Институт банкротства зачастую не выполнял роль инструмента вывода с рынка неэффективных предприятий, а выступал средством ухода от кредитных обязательств или инструментом «силовой» смены собственника предприятия.

С целью предотвращения незаконного отчуждения имущества в преддверии банкротства, усиления защищенности добросовестных кредиторов в процессе банкротства, снижения рисков кредитования, в том числе предприятий реального сектора экономики, был принят Федеральный закон от 28 апреля 2009 года № 73-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 28 апреля 2009 года № 73-ФЗ).

Закон разработан в целях повышения эффективности мер принуждения к исполнению обязательств перед кредиторами путем увеличения конкурсной массы должника. При этом увеличение конкурсной массы предполагается за счет института конкурсного оспаривания сделок должника, направленных на отчуждение имущества или принятие имущественных обязательств, а также путем включения в конкурсную массу имущества лиц, несущих субсидиарную имущественную ответственность с должником.

Федеральным законом вносятся изменения в федеральные законы от 25 февраля 1999 года № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» (далее — Федеральный закон от 25 февраля 1999 года № 40-ФЗ), от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ) и от 2 декабря 1990 года

№ 395-I «О банках и банковской деятельности» (далее — Федеральный закон от 2 декабря 1990 года № 395-I).

Изменения, вносимые в Федеральный закон от 25 февраля 1999 года № 40-ФЗ, сводятся к следующему:

расширяется круг лиц, к которым предполагается отнести членов совета директоров, единоличный исполнительный орган и коллегиальный исполнительный орган, которые в случае возникновения неспособности кредитной организации удовлетворить требования кредиторов обязаны принимать меры по финансовому оздоровлению и (или) реорганизации кредитной организации;

закон дополняется новой статьей 4^2, определяющей обязанности руководителя, членов органов управления, учредителей (участников) кредитной организации в случае возникновения признаков несостоятельности (банкротства) кредитной организации, а также в процедуре принятия решения о ликвидации кредитной организации;

уточняется состав лиц, имеющих право давать обязательные для кредитной организации указания или иным образом определять ее действия, на которых арбитражным судом может быть возложена субсидиарная ответственность в деле о банкротстве кредитных организаций по аналогии с положениями статьи 10 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ в части привлечения к ответственности контролирующих лиц;

вводятся ограничения на деятельность лиц, привлеченных в соответствии с указанным федеральным законом к субсидиарной ответственности по денежным обязательствам организации и исполнению обязанностей по уплате обязательных платежей, определяется размер этой ответственности;

уточняются основания и порядок признания недействительности сделок кредитной организации и особенности судебного разбирательства по делам о банкротстве кредитных организаций.

Изменения, вносимые в Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ, заключаются в следующем:

предлагается увеличение конкурсной массы должника за счет имущества лиц (контролирующих должника лиц и руководителя должника), привлеченных к субсидиарной ответственности;

добавляется новая глава III^1 «Оспаривание сделок должника», где уточняются основания признания недействительными сделок должника, а также возможность оспаривания подозрительных сделок в деле о банкротстве, процессуальные права и обязанности сторон при оспаривании сделок, предусматриваются последствия признания сделки недействительной, при этом оспаривание подозрительной сделки возможно на основании объективного критерия — неравноценность встречного исполнения и субъективного критерия — намерение должника причинить вред кредиторам в их возможности получить удовлетворение своих требований за счет имущества должника.

Федеральным законом урегулированы случаи оспаривания недействительных сделок в отношении правопреемников.

Также вносятся изменения в статью 134 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ, касающиеся очередности удовлетворения требований кредиторов. После расчетов с кредиторами третьей очереди предлагается производить расчеты с кредиторами по удовлетворению требований по сделке, признанной недействительной в соответствии с Федеральным законом от 28 апреля 2009 года № 73-ФЗ.

Тенденция к монополизации рынка торговых услуг в условиях становления конкурентного рынка, негативные оценки населением ценообразования, проблемы доступа к торговым площадям продукции российских производителей, неоднозначное качество предоставляемого ассортимента и др. стали причинами обращения внимания представителей государственной власти к теме более активного участия государства в регулировании торговой деятельности. Указанные выше причины, а также последствия мирового финансового кризиса, который ужесточил сложившиеся на рынке торговли правила ведения бизнеса и доступа предпринимателей к посредническим инструментам реализации своей продукции, а также неоднократное обращение руководства страны к данной проблеме вызвали подготовку и принятие основополагающего нормативного правового акта, регулирующего сферу торговли.

Федеральный закон от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» регулирует отношения, связанные с организацией торговой деятельности в Российской Федерации в целях обеспечения единства экономического пространства, баланса экономических интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, создания конкурентной среды, разграничения полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в вышеуказанной сфере деятельности.

Федеральным законом определен исчерпывающий перечень методов государственного регулирования торговой деятельности, к которому относятся: установление требований к организации и осуществлению торговой деятельности, антимонопольное регулирование, информационное обеспечение, государственный контроль и муниципальный контроль в этой области.

В целях стабилизации розничных цен на отдельные виды социально значимых товаров первой необходимости, в случае если в течение 30 календарных дней подряд на территории одного или нескольких субъектов рост цен составит 30 и более процентов, Правительству Российской Федерации предоставляется право устанавливать предельно допустимые розничные цены на эти товары на срок не более чем 90 календарных дней. Перечень вышеуказанных видов товаров и порядок установления предельно допустимых цен устанавливаются также Правительством Российской Федерации.

Для формирования и реализации государственной политики в области торговой деятельности федеральным законом раскрываются формы участия некоммерческих организаций, объединяющих хозяйствующих субъектов в этой области, что способствует более тесному взаимодействию с органами государственной власти в целях согласования интересов хозяйствующих субъектов.

Определены права и обязанности хозяйствующих субъектов при организации и осуществлении торговой деятельности, а также в связи с заключением и исполнением договоров поставки продовольственных товаров.

Обязанностью субъектов торговой деятельности является раскрытие информации об условиях отбора контрагентов для заключения договоров поставки, условий таких договоров путем размещения соответствующей информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Соглашением сторон договора может предусматриваться вознаграждение хозяйствующему субъекту, осуществляющему торговую деятельность, размер вознаграждения не может превышать 10 % от цены приобретенных продовольственных товаров и не учитывается при определении их цены.

Федеральным законом установлены прямые сроки оплаты за поставленные продовольственные товары в зависимости от срока их годности.

Для решения проблемы взаимоотношений хозяйствующих субъектов, в частности торговых сетей и поставщиков продукции, а также в целях развития конкуренции в сфере торговли, защиты интересов как торговых сетей, так и производителей федеральный закон содержит нормы антимонопольного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов, а также антимонопольные требования к органам государственной власти Российской Федерации и органам местного самоуправления в области регулирования торговой деятельности.

В этой связи субъектам, осуществляющим торговую деятельность и поставки товаров, запрещено создавать дискриминационные условия для контрагентов, создавать препятствия доступу на товарный рынок или выходу из него другим хозяйствующим субъектам, нарушать установленный нормативными правовыми актами порядок ценообразования, навязывать контрагенту определенные условия, осуществлять оптовую торговлю с использованием договора комиссии.

Также федеральным законом предусмотрено ограничение приобретения и аренды дополнительной площади хозяйствующими субъектами, осуществляющими розничную торговлю продовольственными товарами посредством организации торговой сети. Торговой сети, доля которой превышает 25 % объема всех реализованных продовольственных товаров в денежном выражении за предыдущий финансовый год в границах субъекта Российской Федерации, в том числе в границах городов федерального значения, в границах муниципального района, городского округа, запрещается приобретать или арендовать в границах соответствующего территориального образования дополнительную торговую площадь.

В рамках содействия развитию торговой деятельности федеральным законом предусматривается создание системы государственного информационного обеспечения в этой сфере, в том числе формирование торговых реестров субъектов Российской Федерации, разработка региональных и муниципальных программ развития торговли.

Законодательное обеспечение формирования конкурентных условий на рынке телевизионной рекламы оставалось долгое время без внимания законодателей, в связи с чем сложилась ситуация монопольного доминирования некоторых компаний, предоставляющих подобные услуги. С целью демонополизации рынка рекламных услуг на телевидении принят Федеральный закон от 27 декабря 2009 года № 354-ФЗ «О внесении изменений в статьи 14, 33, 36 Федерального закона «О рекламе», которым устанавливаются ограничения для федеральных каналов на заключение договоров на распространение рекламы с лицами, занимающими преимущественное положение в этой области.

В соответствии с указанным федеральным законом заключение договоров на оказание услуг по распространению телевизионной рекламы на федеральных каналах должно осуществляться на основе торгов в форме аукциона или конкурса, причем право выбора формы остается за телеканалом. Предполагается, что это позволит избежать монополизации данного рынка услуг, повысит степень открытости и объективности соответствующих процедур и обеспечит расширенный доступ на рынок новых рекламных компаний.

С целью поддержки отечественных сельхозпроизводителей путем обеспечения упрощенного механизма получения торговых мест на универсальных рынках для граждан, ведущих крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства или занимающихся садоводством, огородничеством и животноводством, принят Федеральный закон от 3 июня 2009 года № 116-ФЗ «О внесении из-

менений в статью 15 Федерального закона «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации».

В соответствии с пунктом 5 статьи 24 федерального закона норма, которая устанавливала льготный режим предоставления торговых мест на всех типах розничных рынков, действовала лишь до 1 января 2009 года.

В условиях сложившейся экономической ситуации в стране имеется насущная необходимость сохранить социальную стабильность в сельских регионах и предоставить свободный доступ сельскохозяйственной продукции на рынки, поскольку единственным доходом для значительного числа семей является доход, полученный от реализации продукции, выращенной в личных подсобных хозяйствах.

С этой целью органам местного самоуправления и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право квотирования торговых мест на универсальных рынках для вышеуказанной категории граждан.

При формировании и утверждении схемы размещения торговых мест на универсальных рынках управляющая рынком компания должна предоставлять торговые места в количестве, определяемом органом местного самоуправления муниципального образования, на территории которого находится рынок, в порядке, установленном органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Также для вышеуказанной категории граждан федеральным законом предусматривается упрощенная форма договора о предоставлении торговых мест для осуществления деятельности на универсальных рынках, по аналогии с предоставлением торговых мест на сельскохозяйственных и сельскохозяйственных кооперативных рынках.

Учитывая невозможность в условиях текущих негативных экономических тенденций реализации ранее принятых положений о переносе розничных рынков в стационарные здания до 1 января 2010 года, а сельскохозяйственных рынков до 1 января 2015 года (а в случае их реализации можно было бы ожидать ряд негативных социально-экономических последствий), законодателями был принят Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 156-ФЗ «О внесении изменений в статью 24 Федерального закона «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации». Указанный федеральный закон вносит в Федеральный закон от 30 декабря 2006 года № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» изменения, направленные на отсрочку до 2013 года вступления в силу положений, в соответствии с которыми организация деятельности розничных рынков должна будет осуществляться исключительно с использованием капитальных зданий (строений и сооружений).

Исключение составляют сельскохозяйственные рынки и сельскохозяйственные кооперативные рынки, независимо от мест их нахождения, а также розничные рынки, находящиеся на территориях городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и городов с численностью населения более 500 тысяч человек, являющихся столицами или административными центрами субъектов Российской Федерации.

Для сельскохозяйственных рынков и сельскохозяйственных кооперативных рынков независимо от мест их нахождения требования по использованию капитальных сооружений вступают в действие с 2015 года.

Для рынков, находящихся на территориях городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и городов с численностью населения более 500 ты-

сяч человек, являющихся столицами или административными центрами субъектов Российской Федерации, — с 1 января 2012 года.

В 2009 году была продолжена законотворческая практика по формированию условий развития портовой деятельности, задача реанимирования которой была поставлена руководством страны в прошлые годы. В связи с этим, а также для решения иных задач был принят Федеральный закон от 25 декабря 2009 года № 340-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Законом вносятся изменения в Земельный кодекс Российской Федерации, федеральные законы от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», от 17 мая 2007 года № 82-ФЗ «О банке развития» и от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», направленные на совершенствование механизма создания и функционирования особых экономических зон, в том числе их территориального устройства, организации предпринимательской деятельности резидентами, а также порядка изменения и расторжения соглашений об осуществлении деятельности в особых экономических зонах.

Федеральным законом предусматривается возможность создания портовой особой экономической зоны на нескольких участках территории, объединенных акваторией морского или речного порта. Это позволит решить проблему создания портовых особых экономических зон на территории портов, в которых имеются разделенные акваторией земельные участки, располагающиеся в границах порта, а также рационально и оптимально развивать портовые особые экономические зоны. Федеральный закон устанавливает единый минимальный порог капитальных вложений для резидентов портовых особых экономических зон, планирующих осуществление деятельности по строительству (в сумме не менее десяти миллионов евро) или реконструкции (в сумме не менее трех миллионов евро) объектов инфраструктуры морского или речного порта, аэропорта (за исключением нематериальных активов).

С целью снижения социальной напряженности в обществе, когда граждане вынуждены выстаивать большие очереди для оформления прав собственности на объекты недвижимости, и снижения нагрузки на территориальные органы государственной регистрации принят Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 174-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Федеральным законом продлевается до 1 марта 2015 года срок, в течение которого граждане могут осуществлять в упрощенном порядке регистрацию права собственности на объекты недвижимого имущества, когда единственным документом, подтверждающим факт создания такого объекта недвижимости, является его технический паспорт и не требуются дополнительные согласования и разрешения на строительство.

Кроме того, увеличивается срок предоставления полномочий субъектам Российской Федерации по установлению предельных максимальных цен (тарифов, расценок, ставок) работ по проведению территориального землеустройства в отношении земельных участков, предназначенных для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства до 1 марта 2015 года.

Принятый Федеральный закон от 21 декабря 2009 года № 334-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» является первым этапом создания в Российской Федерации единой системы реги-

страции прав и кадастрового учета за счет интеграции соответствующих информационных систем и объединения данных об объектах недвижимости, унификации процедур оказания учетно-регистрационных услуг. Будет заложена правовая основа более доступного предоставления государственных услуг в сфере государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости за счет упрощения процедуры и сокращения сроков их оказания, снижения административных издержек, связанных с получением данных услуг.

§ 6. Правовое регулирование ограничений в привлечении внешних заимствований[1]

Несмотря на наличие отдельных мер регулирования и ограничений привлечения внешних заимствований, предусматриваемых действующими в Российской Федерации законодательными и нормативными документами, в данной области не решен ряд ключевых вопросов.

С учетом негативного влияния, которое способен оказать высокий уровень внешней задолженности предприятий и банков, в особенности со значительной долей государственного участия в капитале, на их финансовое положение и экономическую устойчивость страны в целом, существующее нормативное правовое обеспечение регулирования процесса привлечения внешних заимствований российскими заемщиками представляется недостаточным. Это в значительной мере подтверждается особенностями текущей кризисной ситуации.

Недостаточность инструментов регулирования процесса увеличения внешнего долга всех секторов экономики явилась одной из причин ускоренного и практически бесконтрольного роста внешних заимствований всех секторов экономики, наблюдавшегося в последние годы.

В свою очередь, наличие высокого уровня внешней задолженности стало дополнительным фактором дестабилизации ситуации на внутреннем финансовом рынке в период нарастания во второй половине 2008 года кризисных явлений, проявившихся в резком оттоке капитала, повышении давления на российский рубль и снижении международных резервов.

В настоящее время положение несколько улучшилось, тем не менее вопросы осуществления систематического мониторинга, оценки его результатов, принятия мер по регулированию объемов и характера внешних заимствований российских организаций остаются актуальными.

Несмотря на внимание, проявленное к рассматриваемой проблематике со стороны Правительства Российской Федерации, Банка России, Минфина России и других министерств и ведомств, на данный момент не определена система мониторинга, четко устанавливающая ее содержание, и осуществляющий эту функцию орган (порядок действий заинтересованных участников на основе данных такого мониторинга).

В положениях об органах федеральной исполнительной власти, в частности о Министерстве финансов Российской Федерации, Министерстве экономического развития Российской Федерации, Федеральной службе государственной статистики, не содержится четко обозначенной функции осуществления мониторинга совокупного внешнего долга Российской Федерации.

[1] Материал представлен Счетной палатой Российской Федерации.

В настоящее время информация по совокупному внешнему долгу всех секторов экономики страны, включающему в себя помимо долга органов государственного управления корпоративные внешние обязательства, формируется и рассчитывается Банком России в рамках деятельности по составлению и анализу платежного баланса и оценки международной валютной позиции страны, осуществляемой на основании Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», и ежеквартально публикуется в соответствии со Специальным стандартом Международного валютного фонда на распространение данных (ССРД), к которому Российская Федерация присоединилась в 2005 году.

Однако наличие информации о привлечении внешних заимствований тем или иным заемщиком корпоративного сектора экономики, получаемой даже в режиме реального времени, также не может принципиально повлиять на ход этого процесса, так как на данный момент у государственных структур федеральной исполнительной власти ограничены соответствующие рычаги, позволяющие каким-либо образом оперативно влиять и регулировать этот процесс.

Кроме того, законодательной и нормативной базой Российской Федерации не предусмотрены какие-либо ограничения величины совокупного внешнего долга или его предельного уровня.

Такое положение не может способствовать осуществлению эффективного контроля и регулирования процесса привлечения внешних заимствований.

В связи с вышеизложенным и учитывая влияние совокупного внешнего долга на устойчивость экономики страны в целом государственных финансов, представляется целесообразным рассмотреть вопросы о внесении соответствующих изменений в нормативные документы, которые позволили бы четко определить функции органов исполнительной власти и органов денежно-кредитного регулирования (Минфин России, Минэкономразвития России, Росстат, Банк России) не только по сбору и анализу данных об обязательствах всех секторов экономики перед нерезидентами, в особенности обязательствах организаций с преобладающим участием государства в их капитале, но также по регулированию и принятию соответствующих мер, направленных на устранение негативных тенденций в этой сфере.

Для осуществления мониторинга совокупного внешнего долга и оценки связанных с ним рисков целесообразно рассмотреть вопрос об определении системы соответствующих показателей и их пороговых значений.

Представляется, что в целях соблюдения безопасного уровня совокупного внешнего долга в целом и безопасных величин внешней задолженности российских предприятий и банков следовало бы предусмотреть в нормативных документах специальные регулирующие меры.

Необходимо также отметить, что около четверти совокупного внешнего долга Российской Федерации приходится на банки и предприятия с преимущественным (50 % и более) участием государства в их капитале. Данное обстоятельство обусловливает необходимость принятия мер по совершенствованию процедур управления такими хозяйствующими субъектами в части регулирования привлечения иностранных денежных ресурсов и повышения прозрачности их использования.

Высокая доля иностранного капитала в денежных ресурсах российских банков и предприятий усиливает зависимость российской экономики от ситуации на мировом финансовом рынке и повышает риски, уровень которых практически не зависит от регулирующих действий российских органов денежно-кредит-

ного регулирования. Особое внимание целесообразно уделить разработке правовых норм, направленных на стимулирование развития механизмов внутреннего кредитования и создание условий для аккумулирования внутренних финансовых ресурсов.

§ 7. Состояние законодательства в сфере природопользования и природоохранной деятельности[1]

Природно-ресурсная база Российской Федерации является основой отечественной экономики, рациональное использование которой способно на десятилетия обеспечить развитие других производств и непроизводственной сферы. С этих позиций особое значение отводится государственной политике в сфере природопользования и природоохранной деятельности, направленной на создание посредством законодательного регулирования системы эффективного использования природных ресурсов.

Несмотря на различную экономическую, социальную и экологическую значимость различных видов природных ресурсов, все они в соответствии с Конституцией Российской Федерации находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Поэтому разработка и принятие единого концептуального подхода к системе управления ими в масштабе государства остается одной из важнейших задач на ближайшие годы.

Принятые в декабре 2006 года новый Лесной кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» привели к радикальной реформе сферы управления в лесном хозяйстве, разделив эти функции между федеральными органами лесного хозяйства и органами лесного хозяйства, созданными в субъектах Российской Федерации.

Как показала правоприменительная практика последних лет, природно-ресурсное законодательство нуждается в определенной доработке. Необходимо своевременно устранять допущенные ошибки в законодательном процессе и оперативно вносить изменения в правовые нормы и федеральные законы с учетом особенностей современного этапа развития России.

Как показала правоприменительная практика, эти законы не в полной мере обеспечили решение проблем, стоящих перед лесопромышленным комплексом, поэтому в течение последующих трех (2007, 2008 и 2009) годов был разработан и принят ряд законов, внесших изменения в лесное законодательство.

Многие из упущенных вопросов были решены, однако еще предстоит значительная работа по приведению лесного законодательства в состояние, которое позволило бы регулировать деятельность лесопромышленного комплекса с максимальной эффективностью, при минимальных затратах на формальности, возникающие при решении вопросов своей деятельности.

Принятый Федеральный закон от 27 декабря 2009 года № 364-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» имеет цель сохранения морской среды и ее природных ресурсов, а также уточнения регулирования деятельности по созданию, эксплуатации и использованию искусственных островов, установок и сооружений в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, регионального геологического изучения

[1] Материал представлен Комитетом Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды.

континентального шельфа, геологического изучения, разведки и разработки минеральных ресурсов, изучения водных биоресурсов и рыболовства, проведения морских научных исследований. Кроме того, данный законопроект унифицирует терминологию по всем указанным законам о морских акваториях.

В сфере недропользования одним из значимых законопроектов, внесенных в 2009 году в Государственную Думу, является проект федерального закона № 247390-5 «О внесении изменений в статью 342 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», в котором льгота по налогу на добычу полезных ископаемых, введенная с 2007 года для добычи нефти в Восточной Сибири, а затем и севера европейской части Российской Федерации, распространяется на акватории морей Северного Ледовитого океана, а также Охотское море. Данная льгота существенно снижает затраты на поиск, разведку и обустройство новых месторождений нефти и газа, повышая интерес к вложению негосударственных инвестиций.

Также к значимым законопроектам относится инициатива Совета Федерации по внесению в Государственную Думу проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» и некоторые другие законодательные акты (о добыче россыпного золота индивидуальными предпринимателями)», в котором гражданам Российской Федерации разрешается индивидуальная добыча россыпного золота на участках недр, содержащих не более 10 килограммов золота. Это позволит создать тысячи новых рабочих мест без привлечения инвестиций и спасти от нищеты множество поселков в Сибири, на Крайнем Севере и Дальнем Востоке.

В области водных ресурсов важными законодательными инициативами являются внесенные в Государственную Думу проекты федерального закона № 260989-5 «О внесении изменения в статью 24 Водного кодекса Российской Федерации» (в части распространения полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области водных отношений на трансграничные водные объекты) и федерального закона № 140774-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (об обеспечении безопасности людей на водных объектах).

Проект федерального закона № 260989-5 «О внесении изменения в статью 24 Водного кодекса Российской Федерации» поддержан Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации и позволит органам государственной власти осуществлять меры по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении трансграничных водных объектов, что должно способствовать развитию международного сотрудничества в сфере рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды бассейнов трансграничных вод, а также эффективному распределению полномочий федеральных органов государственной власти по решению вопросов межгосударственного взаимодействия в области водных отношений.

Проект федерального закона № 140774-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (об обеспечении безопасности людей на водных объектах) разработан в целях совершенствования правового регулирования вопросов обеспечения безопасности людей на водных объектах, уточнения полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций. В части повышения эффективности действий населения в области безопасности на водных объектах положения законопроекта соответствуют

Основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1663-р) в части пункта 13 перечня проектов по их реализации («Обеспечение личной безопасности граждан»).

В качестве дальнейшего совершенствования законодательного обеспечения функционирования рыбопромышленного комплекса Российской Федерации следует рассматривать принятый в 2009 году Государственной Думой в первом чтении проект федерального закона № 470322-4 «Технический регламент «Рыбная и иная продукция из водных биоресурсов» (Технический регламент «Пищевая продукция из водных биоресурсов»)».

Однако принятый вариант законопроекта требует внесения существенных поправок в части конкретизации основных терминов и понятий, уточнения требований к безопасности выпускаемой продукции и установления полномочий контролирующих органов в процессе производства и обращения пищевой продукции из водных биологических ресурсов.

Уже более двух лет на рассмотрении в Государственной Думе находится проект федерального закона № 400876-4 «Об аквакультуре», призванный обеспечить комплексный подход к законодательному регулированию этого вида деятельности. Принятие законопроекта позволит создать единую нормативную правовую базу и будет способствовать повышению эффективности государственной политики в области аквакультуры.

Принятый Государственной Думой в первом чтении в декабре 2009 года проект федерального закона № 268680-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» направлен на совершенствование законодательной базы в области рыболовства и предусматривает устранение имеющихся в федеральных законах терминологических противоречий и двусмысленного толкования ряда понятий.

Основное внимание разработчики законопроекта уделяют решению проблем правового регулирования рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях и рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биологических ресурсов. Вместе с тем в законопроекте не предлагаются пути конструктивного законодательного решения проблем рыбной отрасли, возникших в правоприменительной практике при использовании положений, внесенных в базовый Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее — Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ) в процессе его редакции[1]. Речь идет о необходимости срочного внесения поправок в статьи 7[1], 16, 20—22 и ряд других действующей редакции Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ в части конкретизации правоотношений по поводу производства рыбной и иной продукции из водных биологических ресурсов, прибрежного рыболовства, рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях, использования рыбопромысловых судов на основании договоров фрахтования (бербоут-чартера или тайм-чартера).

Главной задачей дальнейшего развития и совершенствования природно-ресурсного законодательства является совершенствование законодательства о недрах. Здесь предпочтительнее внесение изменений в Закон Российской Федера-

[1] Федеральный закон от 3 декабря 2008 года № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

ции от 21 февраля 1992 года № 2395-I «О недрах» (далее — Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-I).

В концептуальном плане новые изменения в Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-I и другие смежные с ним законодательные акты о недропользовании должны решить следующие проблемы:

громоздкая процедура согласования лицензий на право пользования недрами (почти с 40 организациями в течение 1,5—2 лет), без получения которых нельзя начинать геолого-разведочные работы или разработку месторождений полезных ископаемых;

громоздкая процедура оформления права дальнейшего пользования недрами для лиц, которые за счет собственных средств открыли новое месторождение полезных ископаемых (согласование в двух ведомствах в течение 1 года и более) без гарантии получения такого права;

отсутствие в законодательстве возможности переуступки (продажи) права пользования недрами недропользователями (геологоразведчиками) за счет собственных средств другим недропользователям (добычникам);

непомерно высокие платежи за получение информации из геологических фондов за получение права на геологическое изучение недр, за экспертизу выявленных запасов полезных ископаемых, за оформление права дальнейшего пользования недрами, за разведку и добычу полезных ископаемых.

Дополнительные задачи повышения качества законодательства в природно-ресурсной сфере возникают из необходимости дальнейшей доработки принятых в 2006 году Водного и Лесного кодексов Российской Федерации.

В сложившейся ситуации усилия, направленные на совершенствование лесного законодательства, следует ориентировать в первую очередь на выработку и принятие норм прямого действия. Это связано с необходимостью максимально возможного упрощения правовых норм, а также оправдано тем, что определенное количество поступающих законопроектов предлагает внесение именно таких изменений и дополнений.

Такой подход обусловлен и тем, что в отдельных случаях отмечается пересечение управленческих функций между федеральным центром и субъектами Российской Федерации, что также потребует определенной коррекции нормативных правовых актов.

Ряд положений лесного законодательства, особенно в части использования лесов, обеспечения прав граждан на пользование лесными ресурсами и некоторые другие, содержат множество отсылочных норм, в том числе и пересекающихся, к другим статьям, что затрудняет их применение.

В лесном законодательстве не в полном объеме решены вопросы обеспечения борьбы с лесными пожарами. Главным образом это связано с недостаточной проработанностью положений, регламентирующих и координирующих деятельность федеральных органов власти (Минсельхоза России, МЧС России) и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Не в полном объеме решены вопросы размеров и использования субвенций, выделяемых федеральным центром субъектам Российской Федерации на борьбу с лесными пожарами и другие лесохозяйственные мероприятия.

В связи с отсутствием в Водном кодексе Российской Федерации критериев различия пруда и водохранилища, а также ограничений по размерам пруда, обводненного карьера, которые могут находиться в частной собственности, сохраняется возможность возникновения конфликтных ситуаций и социальной на-

пряженности, особенно в вододефицитных регионах. Не исключается возможность приватизации крупных водных объектов (включая водохранилища) в ущерб государственным и общественным интересам. Остается нерешенной и проблема перехода в иную федеральную собственность на водопокрытые земли водотоков, на которых сооружены (или будут сооружаться) пруды.

Для повышения эффективности использования водных биологических ресурсов требуется дальнейшая доработка природно-ресурсного законодательства и внесение поправок в ряд федеральных законов:

в Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ в части:

регулирования вопросов рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях и уничтожения водных биоресурсов;

совершенствования контроля и надзора за осуществляемой в море деятельностью по приемке, транспортировке, переработке, хранению уловов водных биоресурсов и продуктов их переработки;

предоставления бербоут-чартерным судам, построенным под гарантии Правительства Российской Федерации, возможности осуществления рыболовства во внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

снятия ограничений по использованию российскими пользователями на условиях бербоут-чартера или тайм-чартера российских и иностранных судов в районах добычи (вылова) водных биоресурсов за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации в конвенционных районах и в открытой части Мирового океана;

отказа от уничтожения водных биоресурсов, добытых (выловленных) в научно-исследовательских и контрольных целях, на научно-исследовательских судах в соответствии с решениями и договоренностями в рамках международных комиссий и организаций;

создания эффективного механизма для оперативного регулирования рыболовства и введения необходимых ограничений рыболовства в целях сохранения водных биоресурсов;

создания рыночного и легального механизма перехода прав на добычу (вылов) водных биоресурсов с регистрацией заключаемых договоров в Росрыболовстве и внесением соответствующих записей в государственный рыбохозяйственный реестр;

в Налоговый кодекс Российской Федерации в части:

распространения права перехода организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих переработку уловов водных биоресурсов из приобретаемого ими у других рыбохозяйственных организаций сырья, на уплату единого сельскохозяйственного налога.

в Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» в части:

более детального уточнения в статье 1 понятия «традиционный образ жизни» и дополнения понятийного аппарата терминами «традиционная хозяйственная деятельность» и «подсобный вид деятельности»;

внесения в статью 5 дополнений, определяющих, что порядок подтверждения принадлежности граждан Российской Федерации к коренным малочисленным народам устанавливается Правительством Российской Федерации.

В отличие от многих других стран в России охрана окружающей среды не вошла в число национальных приоритетов. Неоднозначное отношение России к

серьезным экологическим проблемам прослеживается на фоне беспрецедентного международного внимания к повышению эффективности природоохранной деятельности, особенно в развитых странах и крупных региональных экономических блоках, в которых экологические ценности все более активно и успешно интегрируются в стратегии экономического развития.

Осуществление реформ в Российской Федерации, расширение экономических свобод для участников хозяйственной деятельности, курс Правительства России на снижение уровня налогообложения не сопровождается повышением ответственности хозяйствующих субъектов за негативное воздействие на окружающую среду. Поэтому дальнейшее совершенствование законодательства в области природопользования и охраны окружающей среды должно иметь своей целью создание гармоничного правого поля, обеспечивающего рациональное использование природных ресурсов при минимальном воздействии на окружающую среду.

Экологическая доктрина Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 года № 1225-р, определяет цели, направления, задачи и принципы проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области охраны окружающей среды на долгосрочный период. Экологическая доктрина, будучи прогрессивным стратегическим документом, не стала основой для проведения государственной политики в области экологического развития Российской Федерации и национальной системы управления охраной окружающей среды. Многие ее положения до настоящего времени не нашли своего отражения в природоохранном законодательстве и остаются нереализованными.

Указ Президента Российской Федерации от 4 июня 2008 года № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики» инициирует безотлагательное принятие мер для совершенствования природоохранного законодательства по следующим направлениям.

1. Гармонизация природоохранного законодательства с нормами международного права. Кодификация всех природоохранных норм.

За последнее двадцатилетие прошлого века человечество выстроило сложнейшую систему международного природоохранного сотрудничества, осуществляемого в рамках международных организаций, глобальных и региональных многосторонних конвенций и протоколов к ним, а также двусторонних договоров и соглашений в области охраны окружающей среды. Российская Федерация является важным элементом этой системы, участвуя примерно в трех десятках многосторонних соглашений, носящих глобальный и региональный характер.

Однако активность участия России в международных форумах, новых инициативах, программах и проектах заметно снизилась. Участие России в международных процессах не соответствует ее растущей роли в мире, недостаточно для выполнения своих международных обязательств и интегрирования накопленного опыта и примеров наилучшей международной практики в процесс разработки и осуществления национальной экологической политики и совершенствования системы управления охраной окружающей среды.

Экологически чистая продукция становится все более конкурентно преимущественной на международных рынках. Внедрение стандартов серии ИСО 14000 и кодификация всех природоохранных норм — путь комплексного решения многих накопившихся экологических проблем. Вместе с тем необходимо отметить,

что для решения упомянутых проблем уже имеются необходимые правовые и методологические предпосылки, инициированные Советом Федерации. Это модельные законодательные акты в области охраны окружающей среды для государств — участников СНГ, рекомендованные для использования в национальном законодательстве, но в значительной степени игнорируемые при формировании законодательной базы Российской Федерации.

2. Согласование федерального и регионального законодательства.

Механизм разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по государственному управлению в области охраны окружающей среды, градостроительства, лесного хозяйства, земельных и водных отношений, охраны животного мира окончательно не отлажен, особенно при получении разрешительных документов в области охраны окружающей среды. Имеются спорные вопросы по обоснованности распределения между центром и регионами некоторых видов налогов и платежей. Не всегда учитывается, что нормы федеральных законов обеспечивают единство, а не единообразие правового регулирования в природно-ресурсной и природоохранной сфере. Региональные нормативные правовые акты не должны копировать федеральное законодательство, а разрабатываться с учетом экономической и экологической ситуации, потребностей и специфики региона.

Кроме того, отдельные вопросы, не нашедшие достаточного развития в федеральных законах, могут находить решение в соглашениях между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

3. Формирование разрешительной системы, основанной на технологическом нормировании с использованием наилучших доступных технологий.

Одной из главных задач государственной политики в области охраны окружающей среды на среднесрочный период должно стать применение принципа нормирования допустимого воздействия на окружающую среду на основе показателей наилучших доступных технологий. Переход к практике развитых стран, где нормирование воздействия на окружающую среду основано на установлении для природопользователей технических нормативов с привязкой к реестрам наилучших доступных технологий (НДТ), полностью отвечает интересам обеспечения конкурентоспособности российских организаций.

Действующая в России система нормирования не содержит каких-либо значимых стимулов для организаций по реализации природоохранных мероприятий и внедрению наилучших доступных технологий, а также не сочетает использование компенсирующих санкций за сверхнормативное загрязнение окружающей среды с применением целевых параметров допустимого воздействия на окружающую среду для организаций реального сектора экономики.

4. Формирование системы экономических механизмов регулирования природопользования и охраны окружающей среды.

Мировой опыт показывает, что рыночные отношения сами по себе не могут самостоятельно отрегулировать механизм бережного отношения хозяйствующих

субъектов к окружающей среде. Необходимой составляющей такого механизма является внедрение экономических механизмов и стимулов к рациональному природопользованию по принципу «загрязнитель платит», устанавливаемых государством.

Основными подходами в правовом обеспечении экономического регулирования природопользования должны быть:

стимулирование модернизации и экологизации производства;

соответствие штрафных санкций за нарушения законодательно установленных природоохранных требований объему причиненного вреда окружающей среде;

стимулирование применения природопользователями предупредительных мер;

создание механизмов гарантированного возмещения экономического ущерба в результате причиненного вреда окружающей среде.

В качестве экономических регуляторов в природоохранной сфере необходимо рассмотреть введение широко применяемых в развитых странах механизмов, таких как:

льготы для природопользователей, добровольно осуществляющих страхование рисков в сфере природопользования и охраны окружающей среды;

экологические налоги на выпуск нежелательной в экологическом отношении продукции (например, ртутные люминесцентные лампы, асбестсодержащие изделия, пестициды, фенолсодержащие смолы и т.д.);

специальные таможенные пошлины на ввоз в страну экологически нежелательной продукции или сырья;

залоговая стоимость на некоторые виды отходов производства и потребления (упаковка, автомобильные шины, аккумуляторы и т.д.);

временные налоговые льготы (например, при строительстве очистных сооружений для жилищно-коммунального сектора, переработке отвалов, рециклинге отдельных видов отходов, рекультивации земель и др.);

экологические депозиты (для гарантированного финансирования работ по рекультивации отработанных карьеров, рекультивации полигонов захоронения отходов);

адресный характер использования средств, взыскиваемых в ходе привлечения природопользователя к юридической ответственности в целях восстановительных мероприятий в окружающей среде.

5. Нормативно-правовое обеспечение системы государственного контроля в области природопользования и охраны окружающей среды.

Порядок осуществления государственного экологического контроля регламентируется множеством нормативных правовых актов, однако единый порядок его осуществления, координации взаимодействия контролирующих органов законодательно не закреплен. Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», другие федеральные законы имеют ряд пробелов, позволяющих нарушителям избегать установленной законом ответственности. Отсутствие единого документа, регламентирующего порядок осуществления государственного экологического контроля, отвечающего требованиям законодательства, порождает нарушения в деятельности государственных инспекторов. Отсутствует механизм реализации решений на приостановку или прекращение деятельности, осущест-

вляемой с нарушением природоохранного законодательства, исполнение экологических обязательств при отчуждении имущества или смены собственника. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях имеет пробелы, не увязанные с природоохранным законодательством.

6. Формирование системы стандартов ресурсосбережения, экологического менеджмента, экологического аудита, экологического воспитания и образования и др.

Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации сформулированы задачи в области охраны окружающей среды. Эти задачи определены двумя основополагающими документами: Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1663-р) и Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р).

Их условно можно разделить на три блока:

создание законодательных условий для снижения антропогенной нагрузки;

снижение и ликвидация административных барьеров и коррупционной емкости в природоохранной деятельности;

развитие системы особо охраняемых природных территорий.

Необходимые действия для улучшения состояния законодательства в области охраны окружающей среды сформулированы в Комплексе мер по охране окружающей среды в части обеспечения экологической и радиационной безопасности в Российской Федерации (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2009 № 1166-р). Эти меры направлены на совершенствование:

системы нормирования в области охраны окружающей среды;

платы за негативное воздействие на окружающую среду;

развития энергетики, основанной на использовании возобновляемых источников энергии;

эффективности государственного экологического контроля;

системы показателей оценки состояния окружающей среды;

сотрудничества с иностранными государствами и международными организациями в природоохранной сфере и с общественными экологическими организациями;

программно-целевых методов в целях обеспечения экологической и радиационной безопасности.

Представляется весьма целесообразным в кратчайшие сроки разработать среднесрочный план действий по реализации Экологической доктрины.

Вследствие существующей правовой культуры субъектов законодательной инициативы при отсутствии учета правоприменительной практики и международного опыта принято считать, что решение проблем в сфере использования и охраны природных ресурсов лежит в плоскости принятия нового закона на природно-ресурсную или природоохранную тему. Следует приостанавливать неквалифицированное правотворчество, которое создает противоречия в данном законодательстве и ведет к возникновению коллизий в правоприменительной практике.

§ 8. Совершенствование качества законодательного обеспечения развития малого и среднего предпринимательства

Совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы является неотъемлемой составляющей работы по развитию малого и среднего предпринимательства. Внимание, которое последние два года уделяется в России этому направлению, можно назвать беспрецедентным.

В 2008 году вступил в действие новый базовый Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ), на котором в настоящее время построено все региональное законодательство в области поддержки малого и среднего бизнеса.

Закон закрепил основные принципы государственной политики по развитию субъектов малого и среднего предпринимательства (далее — МСП). Важнейшим из этих принципов является распределение полномочий по осуществлению поддержки субъектов МСП между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Законом устанавливаются два критерия отнесения предприятий к субъектам МСП. Первый критерий — средняя численность работников, в соответствии с которым выделяются три вида субъектов МСП: микропредприятия с численностью занятых не более 15 человек, малые предприятия — от 16 до 100 человек, средние предприятия — от 101 до 250 человек. Понятия «микропредприятия» и «средние предприятия» были введены в российское законодательство впервые.

Второй критерий — выручка от реализации товаров (работ, услуг) без учета налога на добавленную стоимость и (или) балансовая стоимость активов за календарный год, которая не превышает предельные значения, устанавливаемые Правительством Российской Федерации для каждой категории субъектов МСП один раз в пять лет. Применение установленных Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ дифференцированных критериев отнесения предприятий к субъектам МСП позволило формировать самостоятельные, специализированные программы для каждого вида предпринимательской деятельности.

Принят очень важный для малого и среднего бизнеса Федеральный закон от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предоставляющий преимущественное право выкупа помещений малым и средним предприятиям — добросовестным арендаторам.

26 декабря 2008 года был принят Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», в соответствии с которым:

закреплен принцип уведомительного начала предпринимательской деятельности;

проверки малых компаний осуществляются не чаще, чем 1 раз в 3 года;

внеплановая проверка — только с санкции прокурора.

Установлен запрет на проверки, изъятие документов, проведение иных действий вне рамок административного правонарушения или уголовного дела.

Для преодоления последствий мирового финансово-экономического кризиса Правительством Российской Федерации был разработан и принят План действий, направленных на оздоровление ситуации в финансовом секторе и отдельных отраслях экономики, подготовленный в том числе на основе рекомендаций делового сообщества. Разработаны четыре основных направления по оказанию помощи малому предпринимательству:

безвозмездные гранты в размере 300 тыс. рублей для граждан, желающих открыть собственное дело. С их помощью в России уже создано около 3 тысяч новых малых предприятий;

развитие микрофинансирования, то есть системы экспресс-кредитов для малого бизнеса на срок до одного года и на сумму до 1 млн. рублей. Рынок микрофинансирования в России уже оценивается в десятки миллиардов долларов и имеет хорошие перспективы роста. К настоящему времени микрофинансовые займы получили уже около 15 тысяч субъектов малого бизнеса в 42 регионах страны;

субсидирование малым предприятиям кредитных ставок до двух третей процентов от ставки рефинансирования Центробанка;

создание государственных гарантийных фондов. В настоящее время их уже создано 67 с капитализацией в 6 млрд. рублей. С помощью гарантийных фондов малый бизнес получил кредиты более чем на 30 млрд. рублей. В 2010 году на финансирование государственных гарантийных фондов планируется выделить 11 млрд. рублей.

В 2009 году работа по формированию законодательной базы, направленной на поддержку и развитие малого и среднего бизнеса, была еще более активизирована[1].

Несмотря на принятые решения, основными проблемами в сфере малого и среднего предпринимательства по-прежнему остаются: низкая доступность финансовых ресурсов; административное давление и бюрократические барьеры; несовершенство налогового законодательства; сложности с предоставлением земли и объектов недвижимости; недостаточная информационная поддержка; кадровый дефицит.

Доля малого инновационного предпринимательства в России остается низкой. По разным оценкам, она варьируется в пределах от 1,5 до 3 %.

---

[1] Принят ряд важных федеральных законов, среди которых следует выделить: от 8 мая 2009 года № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран — участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году; о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части введения нового порядка проведения открытых аукционов в электронной форме; от 17 июля 2009 года № 149-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 17 июля 2009 года № 173-ФЗ «О внесении изменений в статьи 17.1 и 53 Федерального закона «О защите конкуренции»; от 17 июля 2009 года № 162-ФЗ «О внесении изменения в статью 2 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»; от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности», предусматривающий создание при бюджетных вузах и научных центрах малых предприятий. Сюда же следует отнести Федеральный закон от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

Малый инновационный бизнес, кроме вышеперечисленных затруднений, испытывает специфические сложности, характерные для этой сферы. Это в большинстве случаев отсутствие собственной опытно-экспериментальной и исследовательской базы, экономических механизмов введения результатов интеллектуальной деятельности в хозяйственный оборот, нехватка высококвалифицированных менеджеров, способных вести инновационные проекты, технологические и специфичные рыночные риски.

Одним из главных тормозов для развития бизнеса в России по-прежнему является недостаточное финансовое обеспечение. С развитием кризиса эта проблема серьезно обострилась. На многих предприятиях начала расти задолженность по кредитам, арендным платежам, заработной плате. Банковское кредитование для малых и особенно для микропредприятий стало практически недоступным. Ставки по банковским кредитам местами достигают 20 и более процентов. Сложной и излишне громоздкой остается процедура получения кредита.

В условиях кризиса серьезной проблемой для малого бизнеса стало падение потребительского спроса. Продукция большинства малых предприятий в ряде случаев оказалась попросту невостребованной, что привело к снижению оборота.

Задачу обеспечения устойчивого спроса на продукцию и услуги малых предприятий серьезно усложняет то, что малые предприятия в основной массе по-прежнему не встроены в производственные цепочки крупных предприятий. Это тормозит процесс их интеграции в различные отрасли отечественной промышленности.

Несовершенна и система госзаказа. Объемы закупок у малых предприятий явно недостаточны, непрозрачна и сама процедура проведения торгов. Система электронных торгов развивается в регионах недостаточными темпами.

Налоговая нагрузка на малый бизнес в России по-прежнему остается высокой. В 2009 году только 43 субъекта Российской Федерации использовали свое право на снижение ставки налога по упрощенной схеме с 15 до 5 %.

В целом российской налоговой системе присущи нестабильность, сложность и неоднозначность нормативной базы и процедур налогообложения. Постоянное «латание дыр» в налоговом законодательстве приводит к фрагментарности и разрозненности налоговой системы. Частые изменения налогового законодательства становятся причиной увеличения затрат на ведение бухгалтерского и налогового учета.

Кроме того, в современной российской налоговой системе по-прежнему преобладает фискальная направленность при значительно заниженной регулирующей функции. Недостаточно используются налоговые механизмы, направленные на стимулирование инвестиционной и инновационной активности предпринимательства, расширение производства. В налоговой системе по-прежнему присутствуют и значительные возможности для административного давления на малый и средний бизнес, что, в свою очередь, способствует развитию коррупции.

Муниципальные органы власти не имеют мощного финансового стимула для развития малого и среднего бизнеса на местах. Таким стимулом могут и должны быть налоговые поступления от деятельности малых и средних предприятий. В настоящее время в распределении налогов от деятельности малых и средних предприятий наблюдается явный перекос в сторону федерального и региональных бюджетов.

В последнее время наметилась еще одна негативная тенденция. Малый и средний бизнес постепенно начинает вытесняться с рынка крупными сетевыми

структурами. Если в провинции в сфере услуг еще преобладают малые предприятия, то в больших городах их численность постепенно сокращается.

Серьезной проблемой остается и то, что малый и средний бизнес по-прежнему занят в основном в сфере торговли и оказания услуг. Развитие малых форм хозяйствования в таких сферах, как образование, здравоохранение, ЖКХ, происходит очень медленно.

Несовершенна и система управления на федеральном уровне. Полномочиями по развитию малых и средних предприятий наделен сегодня целый ряд федеральных органов власти, однако до настоящего времени целевые показатели работы в данной сфере ими не утверждены.

Решение проблемы низкой доступности финансовых ресурсов для малых и особенно микропредприятий видится в развитии небанковского сектора кредитования, в частности микрофинансовых организаций. В регионах система таких организаций пока недостаточно развита. Это во многом связано с тем, что в настоящее время правила на этом рынке недостаточно определены законодательством. Микрофинансовые организации вынуждены действовать в основном только в рамках Гражданского кодекса Российской Федерации. Немаловажную роль в стабилизации рынка кредитной кооперации сыграло принятие Федерального закона от 18 июля 2009 года № 190-ФЗ «О кредитной кооперации», регулирующего деятельность всех кредитных кооперативов, кроме сельскохозяйственных. В этом законе была впервые прописана роль кооперативов второго уровня, некоего подобия «банка банков». В то же время специфические особенности деятельности микрофинансовых организаций требуют дополнительного законодательного регулирования. В частности, необходимо урегулировать деятельность организаций, которые функционируют за счет привлечения частных инвестиций, банковских кредитов и бюджетного финансирования. Для этого необходимо принятие базового федерального закона о микрофинансировании. При его разработке очень важно будет учесть уже имеющийся в регионах опыт.

Чрезвычайно острой проблемой остается обеспечение малых и средних предприятий землей и объектами недвижимости. В 2009 году Генеральной прокуратурой Российской Федерации в регионах выявлены многочисленные нарушения в исполнении Федерального закона от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ).

По информации Росреестра за 9 месяцев 2009 года подано 4243 заявления на приобретение недвижимого имущества в рамках Федерального закона от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ, проведена регистрация 3185 договоров купли-продажи в рамках указанного федерального закона. При этом ни одного договора не зарегистрировано в республиках Адыгея, Ингушетия, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия (Алания), Карачаево-Черкесской Республике, Чеченской Республике, Омской области, городе Москве. Менее 10 договоров заключено в республиках Алтай, Дагестан, Хакасия, Брянской, Курганской, Орловской, Пензенской, Рязанской и Смоленской областях.

Проблема кроется в том, что нормы Федерального закона от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ недостаточно четко закрепляют преимущественное право предпринимателей на выкуп арендуемых помещений. Это приводит к тому, что многие предприниматели при аукционах оказываются в равных условиях с другими уча-

стниками торгов и теряют помещения, в которые на протяжении нескольких лет вкладывали массу сил и средств. Для решения проблемы необходимым представляется проведение мониторинга реализации Федерального закона от 22 июля 2008 года № 159-ФЗ в субъектах Российской Федерации, с тем чтобы на его основе затем внести в закон необходимые корректировки.

Действенной мерой налогового стимулирования малого и среднего бизнеса может стать постепенное снижение ставки НДС с нынешних 18 до 10 %. Это прежде всего даст мощный импульс для развития предприятий малого и среднего бизнеса в производственном секторе, выпускающих продукцию с высокой долей добавленной стоимости.

Одной из наиболее эффективных мер налогового стимулирования инновационной активности может стать введение в России налоговых каникул для малых и средних инновационных предприятий, т.е. полное освобождение их от уплаты налогов сроком на 3—5 лет. Данная мера послужит серьезным стимулом для притока инвестиций в инновационную сферу, а также позволит предприятиям менее болезненно преодолеть последствия кризиса и перейти к производству новых видов продукции с применением передовых технологий.

Необходимо отметить, что на практике реализация данной меры затруднена тем, что в настоящее время на законодательном уровне четко не закреплены такие понятия, как «инновации» и «инновационная деятельность».

Региональные законодатели пытаются выстроить свою законодательную и нормативно-правовую базу по поддержке инновационных предприятий, в том числе малых и средних. Понятийный аппарат, используемый в региональных законах, существенно различается. Так, например, в законе Тверской области от 30 сентября 1999 года № 76-ОЗ-2 «Об инновациях и инновационной деятельности в Тверской области» дается следующее определение понятию «инновации»: «новая наукоемкая продукция, товар (услуга), востребованные рынком и, как правило, защищенные как интеллектуальная собственность». В Законе Мурманской области от 31 мая 2004 года № 484-01-ЗМО «Об инновациях и инновационной деятельности в Мурманской области» понятие инновации трактуется как: «конечный продукт (результат) творческого труда, получивший реализацию в виде новой или усовершенствованной продукции либо нового или усовершенствованного технологического или иного процесса, используемого в экономическом обороте».

Отсутствие четкого понятийного аппарата на федеральном уровне является серьезным тормозом на пути развития региональной законодательной базы об инновациях. Для устранения этого барьера необходимо принятие базового федерального закона об инновационной деятельности. Применительно к малому и среднему бизнесу необходимым представляется внести изменения в Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ, дополнив его определением того, какие средние, малые и микропредприятия следует относить к категории инновационных[1].

Важную роль в развитии малых инновационных предприятий и реализации интеллектуального потенциала научных и образовательных учреждений России должен сыграть Федеральный закон от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ «О внесе-

[1] На заседании Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям, которое состоялось 3 марта 2010 года, министерствам дано поручение в двухмесячный срок выработать «инновационную терминологию» в целях ее дальнейшей имплементации в российское законодательство. За основу предлагается взять терминологию международной Организации экономического сотрудничества и развития (Organization for Economic Co-operation and Development — OECD).

нии изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности». Однако в настоящее время закон не работает из-за того, что необходимые для его реализации подзаконные акты еще не приняты. Из-за несогласования закона с нормами ГК РФ и бюджетного законодательства вузы не могут сегодня ни передавать имущество, ни вносить денежные средства в создаваемые при них хозяйственные общества. Кроме того, на создаваемые при вузах малые предприятия льготы, предусмотренные в России для малого и среднего бизнеса (мораторий на внеплановые проверки, льготный режим приватизации, применение упрощенной системы налогообложения и др.), не распространяются.

Возможности развиваться, привлекать новые кадры и одновременно сохранять свой статус малых и средних предприятий не способствуют установленные предельные значения среднесписочной численности работников. Многие предприятия малого и среднего бизнеса имеют возможность расширить свои штаты, однако не делают этого, боясь потерять статус малых и средних.

Согласно Федеральному закону от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ в настоящее время установлены следующие предельные значения:

от 101 до 250 человек включительно для средних предприятий;

до 100 человек включительно для малых предприятий;

до 15 человек для микропредприятий.

28 октября 2009 года Председателем Совета Федерации С.М. Мироновым в Государственную Думу был внесен законопроект № 273816-5 «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», предусматривающий увеличение предельной численности работников для средних, малых и микропредприятий. Законопроектом предлагаются установить следующие значения:

для средних предприятий — от 121 до 270 человек включительно;

для малых предприятий — до 120 человек включительно;

для микропредприятий — до 20 человек.

Принятие законопроекта будет способствовать созданию дополнительных рабочих мест, что особенно важно в кризисный период.

Кроме того, целесообразным представляется рассмотреть вопрос об увеличении предельных значений выручки от реализации товаров (работ, услуг), установленных для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства. В настоящее время в соответствии с постановлением Правительства России от 22 июля 2008 года № 556 они установлены в размере:

для микропредприятий — 60 млн. рублей;

для малых предприятий — 400 млн. рублей;

для средних предприятий — 1000 млн. рублей.

Увеличение предельных значений выручки может стать действенной мерой по повышению оборота предприятий малого и среднего бизнеса и, как следствие, способствовать общему повышению их деловой активности.

28 декабря 2009 года был принят Федеральный закон № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации». Кроме всего прочего, он должен защищать малый бизнес от проявлений монополизма крупных торговых сетей и помогать в сбыте продукции. Закон вступил в силу с 1 февраля 2010 года, однако уже сейчас ясно, что он имеет ряд недостатков. Так, по мнению экспертов общероссийской общественной органи-

зация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», к недоработкам закона относится норма о том, что размещение нестационарных объектов торговли передано полностью на уровень муниципалитетов, а переходный период для объектов, уже занимающих определенные места, не предусмотрен. Недостаточным представляется и закрепленный в утвержденной схеме размещения нестационарных торговых объектов лимит в 60 % для общего количества объектов для предприятий малого и среднего бизнеса. Также закон не предусматривает никаких льгот или преференций для развития малого и среднего предпринимательства в торговой сфере. В целях дальнейшего совершенствования закона необходимо проведение постоянного мониторинга его реализации в субъектах Российской Федерации. К этой работе очень важно подключить предпринимательские объединения и общественные организации, занимающиеся поддержкой МСП.

Важным направлением в законодательной работе является дальнейшее снижение административного давления на малый и средний бизнес. По оценке Минэкономразвития России, на административные расходы малый бизнес тратит около 6 % от выручки. Сами предприниматели называют эту цифру сильно заниженной и оценивают эти затраты на уровне 20—45 %. На получение различных разрешений и согласований уходят месяцы, а то и годы.

Важную роль в процессе повышения качества предоставления государственных (муниципальных) услуг, снижения издержек на административные расходы и сокращения сроков рассмотрения обращений предпринимателей в органы государственной (муниципальной) власти должен сыграть федеральный закон «Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций»[1]. Он должен стандартизировать и унифицировать около 500 федеральных, 120 региональных и 120 муниципальных услуг. Новелла законопроекта состоит в том, что он направлен на исключение прямого взаимодействия граждан и организаций с принимающими решения чиновниками. Оказание услуг планируется через многофункциональные центры, а также в электронном виде. Следует отметить, что законопроект нуждается в серьезной доработке. Большинство норм, содержащихся в законопроекте, носит декларативный характер. Он устанавливает только общие принципы и требования к разработке административных регламентов и стандартов. Вместе с тем, для того чтобы исключить коррупционный фактор и возможность произвольного толкования закона, его нормы должны быть исключительно прямого действия.

§ 9. Качество правового регулирования энергосбережения[2]

В конце 2009 года был принят Федеральный закон от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ). Целью указанного федерального закона объявляется создание правовых, экономических и организационных основ стимулирования энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Энергосбережение определяется как «реализация организационных, правовых, технических, технологических, экономических и

[1] Законопроект № 254940-5 внесен в Государственную Думу группой депутатов 18.09.2009. Принят в первом чтении 20.11.2009.

[2] Материал представлен Комитетом Совета Федерации по промышленной политике.

иных мер, направленных на уменьшение объема используемых энергетических ресурсов при сохранении соответствующего полезного эффекта от их использования». Энергетическая эффективность определена как «характеристики, отражающие отношение полезного эффекта от использования энергетических ресурсов к затратам энергетических ресурсов, произведенным в целях получения такого эффекта, применительно к продукции, технологическому процессу, юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю».

В большинстве развитых стран органы государственной власти принуждают потребителей энергоресурсов к более энергетически эффективным способам их использования, чем те, что применялись бы при отсутствии государственного вмешательства. Как правило, это достигается через искусственное удорожание энергетических ресурсов, а также субсидирование инвестиций в проекты по повышению энергетической эффективности. Среди экономистов существует консенсус в признании негативных побочных последствий, вызываемых данным видом регулирования. Специальные налоги на энергоресурсы ведут к сокращению производства и потребления, а также росту цен не только в отношении самих энергоресурсов, но и в отношении любой энергоемкой продукции и благ, которые являются для энергоресурсов взаимно дополняющими. Этим подрывается конкурентоспособность отечественных товаров в сравнении со странами, где налоги на энергоресурсы ниже либо отсутствуют. Государственное софинансирование частных инвестиций в проекты по повышению энергетической эффективности является дискриминацией инвесторов, действующих в других областях, и порождает рентоориентированное поведение. Оба инструмента искажают рынок капитала и направляют инвестиции из тех отраслей, где их применение приносит наибольшую пользу обществу, в политически привилегированные отрасли. Тем не менее в развитых странах государственное регулирование, направленное на повышение энергоэффективности экономики, пользуется поддержкой большинства избирателей отчасти из-за популярности идеологии «зеленых», а отчасти из-за боязни чрезмерной зависимости от импорта.

В России этих факторов нет, и регулирование цен на энергоресурсы направлено не на повышение, а на снижение их стоимости. Цель этой политики в поддержке потребителей энергоресурсов, как граждан, так и предприятий. Дерегулирование внутренних цен на энергоносители, прежде всего на природный газ, в российской экономической политике является лишь отдаленной целью. В этих условиях рыночная цена энергоресурсов не может быть фактором, стимулирующим эффективность их использования.

Поэтому принятый Федеральный закон от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ отводит роль главного ограничителя энергопотребления не рыночной цене, а различным административным барьерам и запретам, которые должны увеличивать для потребителей энергоресурсов косвенные издержки на энергообеспечение. Эти нормы, в отличие от рыночных цен, действуют не для всех потребителей энергетических ресурсов, а только для выделенных категорий.

Одним из возможных путей решения вышеперечисленных проблем может стать внесение в Федеральный закон от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ следующих концептуальных изменений:

федеральный закон вводится как институциональный механизм компенсации неэффективности внутреннего рынка энергоресурсов, обусловленной регулированием цен;

федеральный закон имеет временный характер и после дерегулирования внутреннего рынка энергоресурсов будет отменен в данной редакции.

Обязательное указание информации о классе энергетической эффективности товаров

Пункт 1 статьи 10 Федерального закона от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ определяет, что товары определенных категорий, производимые в России или импортируемые для оборота на ее территории, должны содержать в прилагаемой документации, в маркировке и на этикетках информацию о классе их энергетической эффективности. Это относится к бытовым энергопотребляющим устройствам (с 1 января 2011 года), компьютерной и организационной технике (с 1 января 2012 года) и «иным товарам с даты, установленной Правительством Российской Федерации». Определение класса энергетической эффективности товара, поясняет пункт 4 той же статьи, осуществляется производителем или импортером согласно правилам, которые будут утверждены специальным ведомством (уполномоченным федеральным органом исполнительной власти) на основе принципов, установленных Правительством Российской Федерации. Это же специальное ведомство получает право исключения товаров из категорий товаров, на которые распространяется требование об обязательном указании информации о классе энергетической эффективности товаров.

Фактически эта норма позволяет федеральным органам исполнительной власти запрещать производство, оборот и импорт любых товаров. Уголовной ответственности за нарушение данного требования не предусмотрено, однако статьи 28—29 рассматриваемого федерального закона указывают, что контролировать его соблюдение будут федеральные органы исполнительной власти (федеральный государственный контроль) и региональные органы исполнительной власти (региональный государственный контроль), которые должны руководствоваться «правилами, установленными Правительством Российской Федерации».

Статья 37 Федерального закона от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ вносит поправку в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, дополняя его статьей 9.16. «Нарушение законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности». Эта статья карает производство, ввоз или реализацию товаров без информации о классе их энергетической эффективности штрафом (для индивидуальных предпринимателей — от 10 до 15 тыс. рублей, для юридических лиц — от 100 до 150 тыс. рублей) «с конфискацией товаров, явившихся предметом административного правонарушения, или без таковой».

Неопределенность данной законодательной нормы создает большие возможности для злоупотреблений при правоприменительной практике, а именно:

при составлении и пересмотре правил определения класса энергетической эффективности товаров;

при принятии решений о распространении данного требования на иные, помимо бытовых энергопотребляющих устройств, компьютерной и организационной техники, товары;

при введении исключений для каких-либо товаров;

при составлении и применении правил по контролю над выполнением данного требования (в частности, контролирующие органы могут неправомерно выдавать свидетельства о нарушении предпринимателем или фирмой данного требования, фиксировать нарушение в связи с логической невозможностью одновременного выполнения противоречащих друг другу требований в правилах определения класса энергетической эффективности товаров или в связи с отсут-

ствием в этих правилах явных указаний относительно конкретного вида товаров);

при спорах, возникающих в случае перепродажи энергопотребляющих устройств на вторичном рынке после того, как правила определения класса их энергетической эффективности поменялись и товары стали принадлежать к иному классу, чем тот, который был присвоен им при изготовлении или ввозе в Россию;

при принятии судом решения о конфискации либо отказе от конфискации товаров без указанного класса энергетической эффективности.

В случае добросовестного исполнения данной нормы также возможны отрицательные экономические последствия. Производители и импортеры понесут дополнительные материальные и временные издержки на изучение правил определения класса энергетической эффективности товаров, на саму процедуру по исполнению этих правил, на включение информации о классе энергетической эффективности товара в техническую документацию, прилагаемую к товару, в его маркировку, нанесение этой информации на его этикетку. Кроме того, проверка контролирующими органами наличия и достоверности информации о классе энергетической эффективности товаров вызовет замедление коммерческого оборота и увеличение накладных издержек у собственников товаров, а возможность судебных споров увеличит юридические издержки.

Все эти возросшие издержки вынудят производителей и импортеров поднять цены и, как следствие этого, сократить объемы предпринимательской деятельности. Одновременно реализация данной нормы приведет к созданию новых функций для органов исполнительной власти и, следовательно, повысит нагрузку на работающих там людей, что может потребовать увеличения штатов и расходов, ослабит возможности парламентского и общественного контроля над исполнительной властью. Сходные последствия возникнут и для судебной системы.

Для дальнейшего уменьшения рисков, особенно коррупционных, и издержек, связанных с реализацией данной части Федерального закона от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ, необходимо:

внести изменения в статью 9.16 КоАП РФ, исключающие возможность конфискации товара с одновременным увеличением размеров штрафов в качестве компенсационной меры;

ввести норму, в соответствии с которой все подзаконные нормативные акты, принятие которых предусмотрено настоящим федеральным законом (в том числе правила определения энергетической эффективности товаров), вступают в действие не менее чем через 2 года после их принятия. Этот срок позволит производителям и импортерам провести необходимые мероприятия и избежать рисков, связанных с неисполнением предписанных федеральным законом норм.

Требования к энергетической эффективности зданий, строений и сооружений

Статья 11 Федерального закона от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ определяет, что Правительство Российской Федерации должно разработать специальные правила, на основе которых уполномоченный орган исполнительной власти установит требования энергетической эффективности зданий, строений и сооружений. Эти требования будут включать в себя:

1) показатели, характеризующие удельную величину расхода энергетических ресурсов в здании, строении, сооружении;

2) требования к архитектурным, инженерно-техническим, конструктивным и функционально-технологическим решениям;

3) требования к отдельным элементам, конструкциям, материалам и технологиям зданий, строений и сооружений, позволяющие исключить нерациональный расход энергетических ресурсов при строительстве и эксплуатации.

Застройщик, вводящий в эксплуатацию новое здание, должен обеспечить соблюдение этих требований в течение 5 лет после ввода. При этом не реже чем раз в пять лет требования энергетической эффективности должны меняться в сторону ужесточения (дословная формулировка — «в целях повышения энергетической эффективности зданий, строений, сооружений», пункт 4 статьи 11).

Пункт 5 статьи 11 выделяет несколько категорий зданий и сооружений, к которым требования энергоэффективности не относятся. В этом перечне присутствуют, в частности:

временные постройки со сроком службы менее 2 лет;

отдельно стоящие и предназначенные для проживания одной семьи жилые дома не выше трех этажей;

отдельно стоящие здания, строения, сооружения с общей площадью не более 50 кв. метров;

«иные определенные Правительством Российской Федерации здания, строения, сооружения».

Несоблюдение требований энергетической эффективности зданий, строений или сооружений при проектировании, строительстве, реконструкции или капитальном ремонте влечет за собой для юридических лиц штраф в размере 500—600 тыс. рублей; несоблюдение собственниками нежилых зданий этих требований при эксплуатации влечет штраф в размере 100—150 тыс. рублей.

Данная законодательная норма обладает серьезным коррупционным потенциалом. Дополнительные возможности для злоупотреблений возникают:

при разработке требований;

при определении «иных» зданий, строений и сооружений, на которые требования не распространяются;

при определении, принадлежит ли конкретное здание, строение, сооружение к категории, на которую требования энергетической эффективности не распространяются;

при проверках соответствия зданий, строений и сооружений требованиям энергетической эффективности;

при рассмотрении судами споров о соответствии зданий, строений и сооружений требованиям энергетической эффективности.

Добросовестное исполнение данной нормы также влечет за собой проблемы. На уполномоченный орган исполнительной власти возложена сложная административная задача по составлению требований энергетической эффективности зданий, строений и сооружений. Более того, эти требования должны не реже, чем раз в пять лет, пересматриваться. С учетом наличия у органов исполнительной власти других задач, крайнего функционального разнообразия зданий, строений и сооружений, постоянного процесса совершенствования технологий и материалов строительства и энергоснабжения, изменения рыночных цен товаров, применяемых в строительстве и энергоснабжении, отсутствия критериев для оценки адекватности разработанных требований представляется невероятным, чтобы разработанные требования одновременно были исполнимыми, реально стимулировали энергосбережение и не дискриминировали любые виды разрешенной Федеральным законом от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ деятельности. Единые нормативы удельных расходов энергетических ресурсов в отношении зданий и сооружений, связанных с разными видами деятельности, бессмыслен-

ны. Таким образом, разработка требований вынужденно пойдет по пути введения отдельной системы нормативов для каждого вида деятельности. Более того, в ряде зданий — например многофункциональных торговых комплексах — различные помещения используют для ведения особых видов деятельности, что потребует разработки разных нормативов, при этом разработка единых нормативов для конкретного здания превращается в задачу чрезвычайной сложности.

Введение требований энергетической эффективности зданий, строений и сооружений означает неизбежный рост издержек при их проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте и эксплуатации. При этом благодаря обширному, сложному и нечеткому перечню категорий построек, освобожденных от этих требований, реальное энергосбережение совершенно не гарантировано. Правовой режим эксплуатации зданий, строений и сооружений существенно усложняется, что является стимулом для незаконного строительства и развития нелегального оборота недвижимости. Результатом может стать выпадение значительной части жилой и коммерческой недвижимости из правового поля и приближение режима такого оборота к ситуации, существующей в самых отсталых странах «третьего мира».

Для уменьшения отрицательных последствий данной части указанного федерального закона следует изменить ее концепцию с предписывающе-планирующей (в соответствии с которой государство обязано предусмотреть нормы энергетической эффективности для зданий, строений и сооружений, используемых практически для всех видов деятельности и их возможных сочетаний) на индикативную. Для этого следует внести следующие изменения в Федеральный закон от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ:

норму, согласно которой разработанные государством требования энергетической эффективности зданий, строений и сооружений являются рекомендательными;

определение параметров энергопотребления зданий, строений и сооружений и процедуру декларирования значений этих параметров владельцами зданий, строений и сооружений;

процедуру контроля за соблюдением декларированных параметров;

санкции в отношении владельцев за отклонение от декларированных параметров, если такое отклонение происходит в сторону снижения энергетической эффективности.

Требования использовать приборы учета потребляемых энергетических ресурсов

Пункт 6 статьи 11 запрещает вводить в эксплуатацию здания, строения, сооружения, не соответствующие «требованиям оснащенности их приборами учета используемых энергетических ресурсов». Проверка этого требования возложена на орган государственного строительного надзора. Требование об установке счетчиков относятся ко всем объектам, подключенным к централизованным сетям снабжения водой, электричеством, теплом, газом или иными энергоресурсами. Государственные организации и собственники нежилых домов обязаны установить счетчики до 1 января 2011 года, собственники жилых домов — до 1 января 2012 года. Все здания, которые будут введены позже, также должны быть снабжены счетчиками. С 1 июля 2010 года поставщики воды, тепла, газа и электричества, чьи сети инженерно-технического обеспечения непосредственно подключены к снабжаемым зданиям, обязаны устанавливать, заменять и эксплуатировать приборы учета ресурсов, которые они поставляют. Они не вправе отказывать обратившимся к ним лицам в заключении договора об установке, замене или экс-

плуатации этих счетчиков. Цена такого договора определяется соглашением сторон. Прочие условия и порядок заключения договора утверждаются уполномоченным органом исполнительной власти. Федеральным законом от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ также зафиксированы размер неустойки, которую поставщик должен выплачивать потребителю в случае несвоевременной установки счетчика, а также условие оплаты установления счетчика в рассрочку на 5 лет. Отказаться от этой услуги невозможно.

Коррупционный потенциал этой законодательной меры сводится к возможностям фальсификации факта установки счетчика, его некорректной настройки и т.п.

Тем не менее даже добросовестное применение данной нормы чревато негативными последствиями. Главный негативный аспект принудительного установления счетчиков состоит в навязывании монопольных отношений. Организацией, которая устанавливает прибор учета, может быть только организация, чьи сети инженерно-технического обеспечения подключены к инфраструктуре потребителя. У потребителя выбора нет. В вопросе о цене навязанной услуги по подключению счетчика поставщик оказывается в привилегированном положении: если в течение года договор не подписан, организация-поставщик устанавливает счетчик в принудительном порядке и у потребителя возникает обязанность оплатить ее расходы. При этом у поставщика возникают возможности и материальные стимулы к максимальному раздуванию расходов на установку и эксплуатацию учетного прибора.

Для уменьшения монополистических явлений, связанных с исполнением этой нормы, необходимо установить, что если в течение года договор не подписан, организация-поставщик устанавливает счетчик в принудительном порядке, и у потребителя возникает обязанность оплатить ее расходы. Принуждение к заключению договора с монополистом следует заменить административными санкциями в виде достаточно высокого денежного штрафа.

Энергетические обследования

Энергетическое обследование определено в Федеральном законе от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ как «сбор и обработка информации об использовании энергетических ресурсов в целях получения достоверной информации об объеме используемых энергетических ресурсов, о показателях энергетической эффективности, выявления возможностей энергосбережения и повышения энергетической эффективности с отражением полученных результатов в энергетическом паспорте».

Энергетическое обследование, подобно аудиторским услугам, может быть добровольным или обязательным. Статья 16 делает энергетическое обследование обязательным для целого ряда категорий лиц: органов государственной власти; организаций с государственным участием или финансируемых государством; организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности; организаций, осуществляющих производство и (или) транспортировку воды, природного газа, тепловой энергии, электрической энергии, добычу природного газа, нефти, угля, производство нефтепродуктов, переработку природного газа, нефти, транспортировку нефти, нефтепродуктов; организации, совокупные затраты которых на потребление природного газа, дизельного и иного топлива, мазута, тепловой энергии, угля, электрической энергии превышают десять миллионов рублей за календарный год. Они обязаны пройти первое энергетическое обследование не позже 31 декабря 2012 года и после этого не реже, чем раз в пять лет. Для выявле-

ния лиц, подпадающих под названные критерии, уполномоченный орган исполнительной власти вправе запрашивать у продавцов энергетических ресурсов данные об объемах и стоимости поставок, осуществленных всем потребителям.

Энергетические обследования могут осуществляться только членами специальных саморегулируемых организаций. В эти организации, в свою очередь, могут входить только физические лица или юридические лица, имеющие в штате не менее 4 человек, имеющих «знания в области проведения энергетических обследований» в соответствии с образовательными программами высшего профессионального образования, дополнительного профессионального образования или программами профессиональной переподготовки специалистов.

Данной нормой искусственно создается заведомо монополизированный рынок с гарантированными объемами сбыта. Количество специалистов, за которыми будет признано наличие «знаний в области проведения энергетических обследований», окажется под плотным контролем органов исполнительной власти. Вместе с тем их услуги навязаны всем предприятиям ТЭК, ЖКХ и вообще всем крупным предприятиям страны. Коррупционный потенциал этой нормы исключительно велик, прежде всего в точке присвоения свидетельств о наличии «знаний в области проведения энергетических обследований», а также при проведении самих энергетических обследований. При добросовестном исполнении нормы неизбежно увеличение издержек в ТЭК, ЖКХ и на крупных предприятиях, что осложнит вход новых игроков на соответствующие рынки и воспрепятствует развитию конкуренции в данных областях.

Для уменьшения коррупционных и экономически деструктивных последствий данных норм Федерального закона от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ следует внести в него следующие изменения:

ограничить категорию юридических лиц, для которых проведение энергетических обследований является обязательным, органами государственной власти и организациями с государственным участием или финансируемых государством;

расширить категорию физических и юридических лиц, имеющих право проводить энергетические обследования, предусмотрев максимально легкий способ стать членом специальных саморегулируемых организаций, исключив излишний административный контроль в данной области.

Классы энергетической эффективности жилых домов

Согласно пункту 1 статьи 12 рассматриваемого Федерального закона уполномоченный федеральный орган исполнительной власти должен утвердить правила определения энергетической эффективности многоквартирных домов, а федеральное правительство — установить требования к этим правилам. Орган государственного строительного надзора должен указывать класс энергетической эффективности дома в заключении о соответствии построенного, реконструированного или отремонтированного дома требованиям энергетической эффективности. Застройщик обязан разместить, а собственники помещений — регулярно обновлять на фасаде вводимого в эксплуатацию многоквартирного дома указатель класса его энергетической эффективности.

Негативные последствия этой меры аналогичны последствиям принудительного указания на бытовых энергопотребляющих устройствах класса их энергетической эффективности. При этом она создает условия для дискриминации граждан России по качеству их жилья, так как на собственников помещений в многоквартирных домах, не относящихся к высшему классу энергетической

эффективности, накладываются дополнительные обязательства проводить мероприятия по ее повышению.

Для уменьшения негативного влияния этой нормы на благосостояние граждан и исключения навязываемой государством дискриминации следует, как и в случае с энергетической эффективностью прочих зданий, строений и сооружений, использовать индикативную концепцию, согласно которой собственники помещений в многоквартирных домах обязаны принимать меры к повышению энергетической эффективности только в том случае, если она заметно снизилась по сравнению с декларированной.

Анализ положений Федерального закона от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ позволяет сформулировать следующий вывод: чтобы действие указанного федерального закона привело к достижению тех целей, которые он провозглашает, его следует серьезно доработать исходя из основополагающего критерия, что затраты потребителей на мероприятия по повышению энергоэффективности, вызванные новым регулированием, не должны превышать возможной выгоды от энергосбережения.

Для решения выявленных проблем необходимо внести в Федеральный закон от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ ряд нормативных изменений:

ввести норму о временном характере федерального закона, обусловленном незавершенностью дерегулирования внутренних энергетических рынков;

ввести нормы, уменьшающие правовую неопределенность федерального закона и снижающие уровень возможных злоупотреблений со стороны административных и судебных органов;

перейти к индикативной концепции декларирования энергетической эффективности зданий, строений и сооружений и контроля за соблюдением декларированных параметров;

обеспечить создание стимулов для выполнения мероприятий по энергосбережению как для предприятий, так и для населения.

Глава 4
Стратегия национальной безопасности, защита прав человека и гражданина[1]

§ 1. Проблемы законодательства о национальной безопасности

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2009 года Президент Российской Федерации тесно увязал задачи всесторонней модернизации страны, улучшения качества жизни, обеспечения лидерских позиций России в мире с необходимостью укрепления «внутренней и внешней безопасности государства». В связи с этим Д.А. Медведев отметил, что «отечественная экономика должна наконец переориентироваться именно на реальные потребности людей, а они сегодня главным образом связаны с обеспечением безопасности».

Мониторинг законодательства Российской Федерации о национальной безопасности демонстрирует, что в 2009 году было принято около 100 федеральных законов, в той или иной мере касающихся вопросов обеспечения национальной безопасности: противодействия коррупции, терроризму и экстремизму, незакон-

[1] Глава подготовлена на основе материалов Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности и Счетной палаты Российской Федерации.

ному обороту наркотиков, незаконной миграции, укрепления экономической, политической, информационной и других сфер безопасности.

Однако в законодательстве Российской Федерации о национальной безопасности до сих пор отсутствует необходимая целостность и системность составляющих его нормативных правовых актов, в них явно обнаруживается чрезмерная внутриведомственная ориентированность, 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. Не искоренены противоречия между положениями различных федеральных законов, регулирующих отношения в сфере обеспечения национальной безопасности, имеет место двойное толкование и декларативность этих положений, — все это препятствует эффективному и целенаправленному исполнению законов.

Несовершенство законодательства Российской Федерации о национальной безопасности вызвано прежде всего отсутствием единой общепризнанной методологии выработки стратегии ее обеспечения, общепринятого понятийного аппарата, раскрывающего основные категории национальной безопасности, а также системы количественных и качественных критериев, по которым определяются угрозы и даются оценки состояния национальной безопасности.

Однако с социальной точки зрения (через призму критериев качества жизни) главная характеристика законодательства Российской Федерации о национальной безопасности состоит в том, что оно оказалось неспособным реально помочь защите национальных интересов страны. В результате проведенных реформ 1990-х годов страна получила неприемлемые социальные издержки: резкое снижение уровня производства и потребления, экономическую и политическую зависимость от иностранных экономических и политических систем, невиданные ранее неустроенность жизни и бедность миллионов людей, «бегство капиталов» и «утечку мозгов», высокий уровень безработицы, наркомании, алкоголизма, преступности, коррупции, терроризма, болезней, смертности (в том числе насильственной) и многое другое.

Законодательство Российской Федерации о национальной безопасности не содержит основы для корректировки социально-экономического и социально-политического курса в случае, если он приводит к резкому снижению уровня национальной безопасности, к нарушению конституционных прав и свобод человека и гражданина и т.д. Более того, оно не устанавливает четких критериев ответственности руководящих должностных лиц федеральных органов исполнительной власти за то, что они не обеспечили прогнозирование, выявление и предупреждение потенциальных и реальных опасностей, приведших к многочисленным жертвам.

Главным приоритетом на пути модернизации законодательства Российской Федерации о национальной безопасности остается принятие федерального закона «О национальной безопасности» как основополагающего закона, призванного оказывать регулирующее воздействие на всю область национальной безопасности. Именно этот закон создаст полноценную и качественно новую законодательную основу обеспечения национальной безопасности в нашей стране, завершит построение целостной, суверенной и надежной системы обеспечения национальной безопасности.

Идея разработки и принятия федерального закона «О национальной безопасности» звучала в Совете Федерации в той или иной интерпретации практически на всех состоявшихся за последние шесть лет мероприятиях, посвященных про-

блемам обеспечения безопасности, и аргументировалась следующими положениями:

во-первых, Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 года № 2446-I «О безопасности» фактически устарел. Отдельные статьи закона не в полной мере согласуются с содержанием Конституции Российской Федерации, а также с содержанием всего законодательства Российской Федерации о национальной безопасности;

во-вторых, принятие Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537 и имеющей важное общественно-государственное значение, предполагает разработку и принятие основополагающего федерального закона, воплощающего, закрепляющего и развивающего ее фундаментальные теоретические положения.

Новый федеральный закон «О национальной безопасности» должен законодательно решить многие насущные и острые проблемы обеспечения национальной безопасности.

Во-первых, в нем должно быть сформулировано новое определение понятия «национальная безопасность», отвечающее современным потребностям развития России. От того, каким содержанием наполнит законодатель понятие «национальная безопасность», будут зависеть цели, содержание и результаты деятельности всех субъектов права, участвующих в обеспечении национальной безопасности, и, разумеется, качество государственного управления этой сферой и качество самого закона.

Во-вторых, закон должен четко очертить полномочия, права и обязанности всех субъектов права, участвующих в обеспечении национальной безопасности, скоординировать их усилия, определить их юридическую ответственность, установить государственный и общественный контроль за реализацией предоставленных прав и исполнением обязанностей по обеспечению национальной безопасности.

В-третьих, закон должен закрепить обеспечение национальной безопасности в качестве основополагающего правового принципа деятельности государства, его органов и должностных лиц, что будет иметь огромное значение в жизни общества.

В-четвертых, закон должен определить статус Совета Безопасности Российской Федерации, учитывая, что пункт «ж» статьи 83 Конституции Российской Федерации установил, что статус Совета Безопасности Российской Федерации должен быть определен федеральным законом. Закон должен повысить роль Совета Безопасности как особого координирующего органа конституционного партнерства, специализирующегося на решении общих для страны проблем обеспечения национальной безопасности.

В-пятых, в законе должен быть определен правовой механизм обеспечения национальной безопасности, названы самые опасные внутренние и внешние угрозы для Российской Федерации, критерии оценки состояния национальной безопасности, а также санкции, наступающие для уполномоченных органов государственной власти и их должностных лиц в случае не обеспечения ими должного состояния национальной безопасности.

§ 2. Формирование нового качества военной безопасности Российской Федерации

Фундаментом национальной обороны, как стратегического приоритета обеспечения национальной безопасности Российской Федерации выступает укрепление военной организации Российского государства[1]. Результаты мониторинга законодательства и правоприменительной практики показывают, что существующая законодательная и нормативно-правовая база в целом обеспечивают ее устойчивое функционирование, определяют в общем виде механизмы взаимодействия органов государственной власти — субъектов системы обеспечения военной безопасности.

Главной задачей укрепления национальной обороны в среднесрочной перспективе в соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года является переход к качественно новому облику Вооруженных Сил Российской Федерации. Приоритетные задачи, которые должны быть решены в ходе реформирования, были поставлены Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым на расширенном заседании Коллегии Министерства обороны Российской Федерации 17 марта 2009 года[2].

Следует отметить, что масштабные мероприятия в военной сфере совпали по времени с развитием мирового финансово-экономического кризиса, а военная операция Вооруженных Сил Российской Федерации по принуждению к миру Грузии в августе 2008 года потребовала ускорения реализации планов и программ в сфере военного строительства.

Процессы модернизации Вооруженных Сил Российской Федерации актуализировали потребности в разработке федеральных законов, закрепляющих правовые основы функционирования и механизмы реформирования Вооруженных Сил как ядра военной организации государства. Наряду с позитивными результатами перехода к новому облику Вооруженных Сил Российской Федерации, осуществлением структурной модернизации в целях создания мобильных, компактных, оснащенных современным вооружением и военной техникой частей постоянной готовности в течение 2009 года все отчетливей стали проявляться и узкие места военной реформы. В 2009 году на первый план выступили следующие проблемы:

---

[1] Основополагающими законодательными актами в сфере национальной обороны наряду с Конституцией Российской Федерации являются: Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ «О военном положении»; законы Российской Федерации от 5 марта 1992 года № 2446-I «О безопасности», от 1 апреля 1993 года № 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации», 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», от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», от 6 февраля 1997 года № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» и другие. Кроме того, к ним относятся документы, утвержденные указами Президента Российской Федерации: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Основы стратегического планирования в Российской Федерации, Военная доктрина Российской Федерации, Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года, Основы государственной политики Российской Федерации по военному строительству на период до 2010 года, План строительства Вооруженных Сил Российской Федерации на 2006—2010 гг. и ряд других.

[2] См.: Выступление Президента Российской Федерации на расширенном заседании Коллегии Министерства обороны Российской Федерации 17 марта 2009 года. Приоритетными задачами выступают: качественное повышение боеготовности войск, прежде всего Стратегических ядерных сил, перевод всех боевых частей и соединений в категорию постоянной готовности, что является ключевой составляющей новой модели Вооруженных Сил Российской Федерации; оптимизация структуры и численности; оснащение войск новейшим вооружением и военной техникой; совершенствование системы военного образования; решение социальных проблем военнослужащих.

1) изменение подходов к комплектованию Вооруженных Сил военнослужащими по призыву и по контракту. Соотношение изменяется не в пользу последних, следствием чего является формирование тенденции к созданию в среднесрочной перспективе «призывной армии». Это противоречит ранее заявленным целям военного реформирования, поскольку ведет к созданию модернизированных компактных Вооруженных Сил «советского типа», лишь оснащенных более современным оружием, новыми системами управления, средствами связи и автоматизации. Однако при этом система мобилизации и мобилизационной подготовки в Российской Федерации остается неизменной, сохраняя традиционную высокую инерционность[1];

2) снижение потенциала и числа ведущих научных и научно-педагогических школ в условиях создания новой организационно-правовой формы вузов на основе сети военных учебно-научных центров (в связи с передислокацией и изменением структуры штатов);

3) снижение роли воспитательной работы в Вооруженных Силах[2];

4) возникновение очагов социальной напряженности в высвобождаемых, градообразующих военных городках[3].

Следствием узковедомственных подходов к решению задач общегосударственной значимости является то, что, например, Стратегия социального развития Вооруженных Сил Российской Федерации на период до 2020 года, реализуемая Минобороны России, является документом внутреннего характера. Между тем она направлена на решение комплексной задачи, имеющей стратегическое значение, достижение которой невозможно без консолидации усилий всех государственных и негосударственных субъектов. Эта и другие задачи требуют, чтобы решения, принимаемые в Минобороны России, подвергались более детальной и комплексной проработке, всестороннему научному, аналитическому, технологическому и организационно-правовому обеспечению, а также действенному гражданскому контролю. Это может быть достигнуто путем совершенствования законодательного регулирования в сфере национальной обороны.

Одной из правовых и организационных причин, снижающих результативность и эффективность формирования нового облика Вооруженных Сил и военного строительства в целом, является отсутствие в российском законодательстве систематизированных правовых норм (федеральных конституционных законов и федеральных законов), определяющих сферы компетенции, перечень полномочий и степень ответственности государственных органов и конкретных должностных лиц по выработке и реализации планов и программ военного строительства, реформированию и оптимизации институтов военной организации государ-

---

[1] ВВС к 1 декабря 2009 года укомплектованы призывниками на 49 %. В 2015 году их доля при условии реализации планов по подготовке сержантов-контрактников должно составить уже 64 %, то есть 2/3 от общей численности вида, и это в одном из самых технологически сложных видов Вооруженных Сил. Представляется, что соотношение «15 % офицеров, 20 % сержантов и солдат-контрактников, 65 % военнослужащих по призыву», установленное в Концепции строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации до 2020 года, не позволит обеспечить высокую постоянную боевую готовность частей и подразделений ВВС и ПВО, КВ, ВМФ и РВСН как высокотехнологичных видов и родов войск.

[2] Сокращение должностей заместителей по воспитательной работе в ротах и батальонах, офицеров-психологов, специалистов по военно-социальной и культурно-досуговой работе в условиях увеличения количества солдат и сержантов по призыву на фоне усложнения демографической и социально-психологической ситуации в воинских коллективах и снижения количества офицерских должностей в звене «взвод — рота — батальон».

[3] Например, сложная, но типичная для Вооруженных Сил ситуация вокруг авиагородка «Шаталово» в Смоленской области, где жители организованно протестовали в связи с нерешенностью социально-экономических вопросов в условиях сокращения авиационного полка Военно-воздушных сил.

ства. Поэтому требуют тщательной разработки и законодательного закрепления основные принципы и процедуры строительства и развития военной организации Российского государства в целом. Медленно осуществляется деятельность по разработке новой редакции Военной доктрины Российской Федерации.

Недостаточно полно и конкретно регламентированы в законодательстве вопросы подготовки населения и территории страны к обороне, вопросы развития и использования объектов военной инфраструктуры, рационального распределения задач, полномочий и ресурсов в интересах обороны между органами государственной власти и местного самоуправления[1].

Принятие Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (далее — Стратегия) актуализировало задачи по разработке проектов федеральных законов, направленных на совершенствование деятельности субъектов военного строительства и укрепление национальной обороны. Реализация этой Стратегии, решение задач модернизации военной организации и улучшения качества жизни военнослужащих выдвинуло на первый план задачи разработки и принятия следующих проектов федеральных законов:

1. «О военном строительстве в Российской Федерации» (регулирование процессов военного строительства);

2. «О Вооруженных Силах Российской Федерации» (закрепление основ развития и функционирования Вооруженных Сил);

3. «Об оперативном оборудовании территории Российской Федерации в интересах обороны».

Продолжает оставаться актуальной и разработка документов, определяющих концептуально-доктринальные основы обеспечения национальной безопасности в разнообразных сферах, в первую очередь тех, которые обозначены в Стратегии как стратегически приоритетные. Например, требуется уточнение имеющихся и разработка новых доктринальных и концептуальных положений в сфере обеспечения общественной безопасности, определение понятия «национальная оборона».

§ 3. Проблемы качества законодательства в сфере регулирования ценообразования в оборонной промышленности

Проблема регулирования ценообразования в оборонной промышленности является одной из наиболее сложных, болезненных и неразрешенных среди других проблем, подлежащих решению в постоянно усложняющихся условиях деятельности российского оборонно-промышленного комплекса. Эта проблема обострилась сегодня, в период мирового финансового кризиса и соответственно дефицита федерального бюджета.

С одной стороны, предприятия — исполнители заданий государственного оборонного заказа стремятся к увеличению стоимости результатов своей работы, а значит, повышают цены на производимую продукцию.

С другой стороны, увеличение стоимости продукции ведет к нерациональному использованию средств федерального бюджета, невозможности выполнения

[1] Необходимо конкретизировать и развить положения о мобилизационной подготовке и мобилизации, содержащиеся в следующих федеральных законах: от 26 февраля 1997 года № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ «Об обороне». Требуют дальнейшего регулирования и уточнения права, обязанности и ответственность органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также организаций независимо от форм собственности, должностных лиц и граждан в области мобилизационной подготовки и мобилизации.

государственного оборонного заказа, государственной программы вооружения, сокращению количества выпускаемых образцов и к снижению темпов перевооружения и доли современной военной техники, адекватной зарубежным аналогам, в войсках, а в конечном счете — к угрозе национальной безопасности.

Правила формирования цен на российские вооружение и военную технику, производство которых осуществляется единственным производителем, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 25 января 2008 года № 29 «Об утверждении Правил формирования цен на российские вооружение и военную технику, которые не имеют российских аналогов и производство которых осуществляется единственным производителем» (с изменениями от 31 марта 2009 года) (далее — постановление Правительства Российской Федерации от 25 января 2008 года № 29), содержат достаточно противоречивые формулировки.

Данные Правила определяют формирование цены на военную продукцию исходя из затрат на ее производство и реализацию, определяемых в установленном порядке, с учетом особенностей производства отдельных видов военной продукции либо путем индексации цены по статьям затрат с использованием соответствующих индексов цен производителей по видам экономической деятельности, принимая в качестве базовой цену на эту продукцию, зарегистрированную ранее в установленном порядке, и учитывая факторы, снижающие затраты на ее производство.

Прибыль расчетной цены определяется поставщиком по согласованию с государственным заказчиком в зависимости от удельного веса в затратах материальных расходов, расходов на оплату труда, сумм начисленной амортизации и прочих расходов или на основании расчетной величины прибыли, обеспечивающей условия эффективного функционирования единственного поставщика в зависимости от потребности в инвестициях в основные средства, с учетом расходов по уплате налогов, сборов и иных обязательных платежей, установленных законодательством Российской Федерации, и процентов по кредитам. Вместе с тем Правила ограничивают уровень прибыли при расчете цены 25 % затрат.

Безусловно, такие формулировки достаточно противоречивы. Довольно сложно уровнем рентабельности 25 % обеспечить эффективное функционирование производства с условием инвестирования из прибыли в основные фонды для его дальнейшего развития и модернизации.

Еще более сомнительными выглядят положения Правил, посвященные расчету цен на поставляемую продукцию в течение срока, превышающего 1 год. Требования обоснования затрат в каждом году не отвечают логике.

В соответствии с Правилами единственный поставщик готовит и направляет на рассмотрение документы по результатам произведенных расчетов по формам, определяемым Федеральной службой по тарифам. В комплект документов входят плановая калькуляция и отчетная калькуляция затрат. При условии, что речь идет о продукции, которая готовится к производству, данные требования являются невыполнимыми.

Кроме того, Правила содержат еще ряд положений, нуждающихся в уточнении.

Безусловно, роль цены в выполнении государственного оборонного заказа весьма существенна. Вместе с тем отказ в регистрации цены со стороны Федеральной службы по тарифам может оказать отрицательное влияние на выполнение заданий государственного оборонного заказа, а значит, и Государственной

программы вооружения на 2007—2015 годы, может повлечь за собой весьма негативные последствия для национальной безопасности государства.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 25 января 2008 года № 29 разработаны Методические рекомендации по расчету цен на вооружение и военную технику, которые не имеют российских аналогов и производство которых осуществляется единственным производителем, утвержденные приказом Федеральной службы по тарифам от 18 апреля 2008 года № 118.

Процесс прохождения формирования, обоснования, рассмотрения и регистрации цены единицы военной продукции изложен в указанных Методических рекомендациях недостаточно четко. Например, государственный заказчик в соответствии с требованиями Правил формирования цен на российские вооружение и военную технику, которые не имеют российских аналогов и производство которых осуществляется единственным производителем, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 января 2008 года № 29, рассматривает документы поставщика, проверяет обоснованность представленных расчетов и подготавливает заключение с необходимыми обоснованиями. Единственным нормативно урегулированным ограничением при формировании цены в этом случае может служить уровень прибыли, который не может превышать 25 % затрат. Что касается уровня самих затрат, то они могут формироваться без каких-либо ограничений.

Соответственно процесс проверки обоснования затрат и подготовки заключения содержит коррупционную составляющую, иначе говоря, он «пойдет, как сумеют договориться». При этом следует иметь в виду, что в соответствии с указанными Методическими рекомендациями «при проверке расчета цены государственный заказчик в соответствии с Правилами вправе запрашивать у единственного поставщика дополнительные информацию и документы, связанные с определением цены. В случае разногласий по уровню цены единицы военной продукции государственному заказчику рекомендуется проводить совещание с участием заинтересованных сторон».

Следует отметить несовершенство нормативного документа с точки зрения вопроса рассмотрения и регистрации цены военной продукции в Федеральной службе по тарифам. В данном случае Федеральная служба по тарифам рассматривает документы, представленные государственным заказчиком, проверяет представленные в них расчеты, обоснование прибыли и с учетом заключения государственного заказчика принимает решение о регистрации или об отказе в регистрации цены. В данном случае Федеральной службе по тарифам не остается иного выбора, как принять во внимание заключение государственного заказчика.

Данному органу практически отведена роль регистратора цены. Следует отметить, что и в этом разделе документа наблюдается коррупционная составляющая. Так, «при этом Федеральная служба по тарифам для принятия окончательного решения может проводить консультации с единственным поставщиком и государственным заказчиком и запрашивать у них дополнительную информацию.

В случае разногласий по уровню цены единицы военной продукции Федеральная служба по тарифам может проводить совещание с участием заинтересованных сторон».

Кроме того, законодательство Российской Федерации, устанавливающее ответственность за правонарушения в сфере ценообразования, имеет существенные пробелы в части механизма применения экономических санкций, что не позволяет органам, контролирующим ценообразование, эффективно осуществлять свои функции, в том числе при поставках продукции оборонного назначения.

§ 4. Законодательное обеспечение общественной безопасности

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года в качестве одного из важнейших условий устойчивого развития Российской Федерации выделяет повышение качества жизни и установление высоких стандартов жизнеобеспечения российских граждан путем гарантирования личной безопасности. Обеспечение личной безопасности тесно связано с обеспечением общественной безопасности.

Стратегическими целями обеспечения общественной безопасности являются: защита основных прав и свобод человека и гражданина; сохранение политической и социальной стабильности в обществе; постоянное совершенствование правоохранительных мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию актов терроризма, экстремизма, других преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественную безопасность, конституционный строй Российской Федерации.

Стратегия определяет и главные направления государственной политики в сфере обеспечения общественной безопасности, а именно: усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, прежде всего детей и подростков; совершенствование нормативного правового регулирования задач предупреждения и борьбы с преступностью; повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и спецслужб; создание единой государственной системы профилактики преступности (в первую очередь среди несовершеннолетних) и иных правонарушений; мониторинг и оценка эффективности правоприменительной практики; разработка и использование специальных мер, направленных на снижение уровня коррумпированности и криминализации общественных отношений; совершенствование и развитие единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; принятие эффективных мер по снижению риска террористических актов, чрезвычайных ситуаций техногенного характера в области обеспечения безопасности жизнедеятельности населения. Одну из главных ролей в реализации вышеуказанных концептуальных положений Стратегии призваны сыграть законодательные (представительные) органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В рамках реализации Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006—2012 годах», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 100, необходимо предпринять комплекс мер, направленных на улучшение качества и повышение безопасности дорожного движения, в частности:

по систематизации и унификации нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения, приведения содержащихся в них норм в соответствие с общепринятыми международными нормами и стандартами;

по регламентации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, обучения и переподготовки водителей, проведения технического осмотра транспортных средств;

внесение изменений в земельное и градостроительное законодательство, определяющих техническую политику в сфере организации дорожного движения;

внесение на основе мониторинга правоприменительной практики изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, направленных на усиление административной ответственности за нарушение водителями, должностными лицами и юридическими лицами требований Правил дорожного движения Российской Федерации.

Следует также рассмотреть вопрос о целесообразности принятия проекта федерального закона № 325624-5 «Правила дорожного движения Российской Федерации», проекта федерального закона «О транспортном аудите» (для определения оснований и порядка осуществления независимыми специализированными предприятиями контроля за деятельностью автотранспортных предприятий и автохозяйств, за техническим состоянием автотранспортных средств и их соответствием требованиям технической безопасности).

Несмотря на меры, принимаемые федеральными органами исполнительной власти в сфере обеспечения пожарной безопасности, количество пожаров, погибших и травмированных в них людей, материальный ущерб от пожаров остаются недопустимо высокими. В условиях реформирования и оптимизации структуры противопожарной службы, других подразделений МЧС России целесообразно продолжить работу по подготовке следующих проектов федеральных законов:

о добровольной пожарной охране;

о внесении изменений в Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»;

о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам гражданской обороны и защиты населения;

о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, направленных на усиление административной ответственности за правонарушения в сфере обеспечения пожарной безопасности.

Указанные проекты федеральных законов должны: установить правовые основания создания и функционирования добровольных пожарных структур, (действующих, как правило, в населенных пунктах, значительно удаленных от мест дислокации подразделений государственной противопожарной службы, то есть в сельских поселениях); создать условия для реализации Плана строительства и развития сил и средств МЧС России, которым предусматривается реорганизация войск гражданской обороны в воинские спасательные формирования МЧС России и строительство на базе аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований федеральной аварийно-спасательной службы.

Следует отметить, что все более тревожной становится ситуация, связанная с ростом преступности в молодежной среде. Несмотря на принимаемые меры по профилактике преступности в молодежной среде, количество преступлений, совершенных несовершеннолетними, постоянно увеличивается. Этому способствуют недостатки в осуществлении комплексной государственной молодежной политики, основанной на обеспечении необходимой экономической, социальной и моральной поддержки молодежи государством и обществом.

Необходимы безотлагательные меры, в том числе законодательного характера, по созданию условий для обязательного доступного качественного образования, воспитания, сохранения здоровья и трудоустройства молодежи, выработки комплекса мер по формированию гражданской ответственности и патриотизма, профилактике правонарушений, совершаемых молодежью.

Приоритетными направлениями профилактики правонарушений являются: предупреждение беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних; ресо-

циализация лиц, отбывавших уголовное наказание; профилактика алкоголизма и наркомании; предупреждение терроризма и экстремизма; создание и применение технических средств для охраны правопорядка и общественной безопасности; организация спортивной и досуговой работы по месту учебы и жительства несовершеннолетних и молодежи.

Снижению криминогенности в обществе также способствовало бы широкое привлечение граждан и общественных объединений к участию совместно с органами внутренних дел в охране общественного порядка и закрепление на законодательном уровне многоуровневой системы профилактики правонарушений в городах и муниципальных поселениях.

До настоящего времени на федеральном уровне отсутствует законодательная база, регламентирующая участие граждан в охране общественного порядка и осуществление административного контроля за отдельными категориями ранее судимых лиц. Не объединены усилия органов власти и управления, государственных учреждений и организаций, коммерческих структур, общественных объединений и актива населения в предупреждении правонарушений. Для решения указанных проблем необходимо:

разработать проекты федеральных законов «О государственной системе профилактики правонарушений», «О мерах по предупреждению бродяжничества и социальной реабилитации бродяг», «Об обеспечении правопорядка и общественной безопасности при проведении спортивных и иных массовых мероприятий в Российской Федерации», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части уточнения процедуры направления несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа);

проработать вопрос о внесении изменений в законодательные и иные нормативные правовые акты в сфере профилактики правонарушений;

закрепить обязанность органов внутренних дел осуществлять деятельность по профилактике правонарушений;

ускорить принятие проектов федеральных законов «Об участии граждан в охране общественного порядка» и «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Следующим направлением совершенствования законодательства в сфере борьбы с преступностью и укрепления общественной безопасности является нормативно-правовое регулирование оборота оружия. Анализ законодательства об обороте оружия показывает, что часть его норм не отвечает современной ситуации и в нем имеются правовые пробелы. Первоочередными задачами при внесении изменений в законодательство об оружии являются:

усиление государственного контроля за производством и оборотом оружия на территории Российской Федерации;

ужесточение ответственности должностных и юридических лиц за нарушение правил в сфере производства и оборота оружия;

расширение контрольно-надзорных полномочий органов внутренних дел в сфере производства и оборота оружия;

совершенствование порядка добровольной сдачи хранящихся у граждан оружия и боеприпасов;

повышение требований к обеспечению сохранности оружия.

Для решения указанных задач необходимо:

разработать новую редакцию Федерального закона «Об оружии»;

подготовить проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (в части организации добровольной сдачи хранящихся предметов вооружения);

подготовить технические регламенты «О требованиях к безопасности служебного оружия, частей, патронов к нему и их обороту» и «О требованиях к безопасности гражданского оружия, частей, патронов к нему и их обороту».

Также необходимо ускорить внесение в Государственную Думу проектов федеральных законов, направленных на создание государственной системы контроля за оборотом взрывчатых материалов и пиротехнических изделий, а именно: «О государственном контроле за оборотом взрывчатых веществ и изделий, их содержащих», «О государственном контроле за оборотом пиротехнических изделий», «О безопасности пиротехнических составов и содержащих их изделий, процессов их производства, применения, хранения, перевозки, реализации и утилизации» и «О безопасности взрывчатых веществ и содержащих их изделий, процессов их производства, применения, хранения, перевозки, реализации и утилизации». Настоятельная потребность внесения проекта последнего из указанных законов вызвана участившимися случаями гибели и тяжкого травмирования людей, особенно детей и молодежи, в результате неправильного использования пиротехнических средств при проведении массовых мероприятий.

Совершенствованию борьбы с преступностью и укреплению общественной безопасности будут способствовать разработка и принятие нового федерального закона, регулирующего правоотношения в сфере осуществления оперативно-розыскной деятельности[1]. В новом законе необходимо:

закрепить четкую регламентацию порядка и условий проведения оперативно-розыскных мероприятий;

уточнить отдельные нормы Федерального закона от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» и привести их в соответствие с иными законодательными актами Российской Федерации;

определить правовое содержание и порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий, уточнить условия их проведения;

установить правовые критерии проведения отдельных оперативно-розыскных мероприятий (оперативный эксперимент, контролируемая поставка, проверочная закупка) в целях обеспечения гарантий соблюдения прав граждан и недопущения провокационных действий со стороны сотрудников, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность;

разграничить содержание оперативно-розыскных мероприятий и административных процедур, осуществляемых при проведении правоохранительными органами контрольно-надзорных мероприятий в рамках полномочий, предусмотренных иными законодательными актами;

уточнить процедуру представления результатов оперативно-розыскной деятельности для использования в уголовном процессе, а также условия признания этих результатов в качестве доказательств по уголовным делам;

установить особенности пенсионного обеспечения штатных негласных сотрудников органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также лиц, оказывающих этим органам содействие на контрактной основе.

---

[1] Многие нормы Федерального закона от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» содержат нечеткие формулировки и противоречия. Это относится и к определению задач и принципов оперативно-розыскной деятельности, оперативно-розыскных мероприятий (их перечень основания и условия проведения и так далее), а также к регламентированию прав, обязанностей, социальной и правовой защиты субъектов осуществления оперативно-розыскной деятельности.

Кроме того, требуют уточнения порядок и условия проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении отдельных категорий лиц (судей, прокуроров, депутатов, адвокатов).

Нуждается в правовом регулировании и вопрос создания милиции общественного порядка (муниципальной милиции) либо разработки иных форм реализации органами местного самоуправления своих конституционных полномочий в сфере охраны общественного порядка.

Необходимо дальнейшее законодательное обеспечение социальной и правовой защищенности субъектов обеспечения общественной безопасности, принятие комплекса мер по повышению уровня социально-правовой защищенности сотрудников органов внутренних дел и членов их семей. В настоящее время особенно остро стоит проблема социальной поддержки семей погибших сотрудников и инвалидов по военной травме. Размер оказываемой государством материальной помощи настолько мал, что не позволяет обеспечить достойный уровень жизни инвалидов, вдов и детей, а зачастую — и прожиточный минимум.

В связи с этим представляется очевидным внесение соответствующих изменений в законодательные акты Российской Федерации, направленных на решение обозначенных материальных и социальных проблем. Первоочередной задачей в этом направлении является принятие федерального закона о правоохранительной службе Российской Федерации.

Реализация вышеприведенных предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования в сфере общественной безопасности обеспечит повышение уровня безопасности личности.

Анализ текущей ситуации в сфере противодействия наркомании указывает на необходимость повышения эффективности деятельности органов государственной власти, их тесного сотрудничества с общественными организациями и гражданским обществом в борьбе с распространением наркомании и вовлечением в ее оборот все новых потребителей[1].

В целях дальнейшего совершенствования законодательства Российской Федерации[2] по противодействию наркомании необходимо:

1. Выделить контрабанду наркотических средств и психотропных веществ в самостоятельный состав преступления, предусмотрев его в статье 188.1 Уголовного кодекса Российской Федерации.

---

[1] По оценкам специалистов, количество лиц, потребляющих наркотики, достигает в стране примерно 2,5 млн. человек, или почти 2 % населения страны. По данным Минздравсоцразвития России, количество наркопотребителей в 2008 году составило около 550 тыс. человек, особую озабоченность вызывает ситуация с наркозависимостью в детской и подростковой среде. На фоне резкого снижения количества лиц в возрасте 15—17 лет с диагнозом «опийная наркомания» (в 2004 году — 23,91 на 100 тыс. населения, в 2008 году — 16,42 на 100 тыс. населения) отмечается тенденция роста наркозависимых лиц этой же возрастной группы с диагнозом «каннабиноидная наркомания». С 2004 года количество наркозависимых лиц с диагнозом «каннабиноидная наркомания» выросло в 1,2 раза (в 2004 году — 6,34 на 100 тыс. населения, в 2008 году — 7,04 на 100 тыс. населения). С учетом того что употребление наркотических средств каннабисной группы более латентно, указанные процессы следует рассматривать как начало очередного витка наркотизации рекрутируемой в ряды наркоманов молодежи. От злоупотребления наркотиками и связанных с этим болезней ежегодно умирает свыше 30 тыс. человек. В условиях демографического кризиса, охватившего практически все регионы Российской Федерации, дальнейший рост количества наркозависимых, большинство из которых являются молодыми людьми репродуктивного возраста, непременно приведет к деградации нации.

[2] В целях совершенствования законодательства в сфере противодействия наркоугрозе были приняты федеральные законы от 18 июля 2009 года № 177-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контроля за оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ» и от 28 июня 2009 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», который дополнил данный кодекс новой статьей 6.16 «Нарушение правил оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров».

2. Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях изменения, направленные на установление административной ответственности в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства за совершение ими административных правонарушений, предусмотренных статьями 6.8 «Незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов», 6.9 «Потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача», 6.13 «Пропаганда наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров».

3. Определить перечень мер, направленных на предотвращение незаконного оборота и потребления наркотических средств или психотропных веществ, которые должны приниматься юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и должностными лицами государственных и муниципальных учреждений (организаций) в принадлежащих им либо в занимаемых ими помещениях (на земельных участках) независимо от вида осуществляемой деятельности.

4. Наделить должностных лиц органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ правом выдавать юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и должностным лицам государственных и муниципальных учреждений (организаций) обязательные для исполнения предписания о принятии мер по предотвращению и пресечению незаконного оборота и потребления наркотических средств или психотропных веществ в принадлежащих им или в занимаемых ими помещениях (на земельных участках) независимо от вида осуществляемой деятельности.

§ 5. Состояние законодательства в сфере обеспечения борьбы с терроризмом и экстремизмом

Задачи, поставленные Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым 19 августа 2009 года на заседании Совета Безопасности Российской Федерации (г. Ставрополь) и в ходе последующих встреч с руководством и духовенством северокавказских республик, составили основу регулирования нормативной правовой базы по существенной корректировке политики противодействия терроризму и экстремизму.

Основным документом, составляющим правовую основу борьбы с терроризмом, является Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». В 2009 году были приняты федеральные законы, развивающие и совершенствующие его основные положения:

от 17 июля 2009 года № 163-ФЗ «О внесении изменения в статью 5 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

от 13 октября 2009 года № 237-ФЗ «О ратификации Соглашения об обеспечении защиты секретной информации в рамках Региональной антитеррористической структуры Шанхайской организации сотрудничества»;

от 13 октября 2009 года № 238-ФЗ «О ратификации Соглашения о порядке организации и проведения совместных антитеррористических учений государствами — членами Шанхайской организации сотрудничества»;

от 27 декабря 2009 года № 346-ФЗ «О внесении изменений в статьи 31 и 35 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Изменения, внесенные в статью 35, предусматривают в том числе, что уголовное дело хотя бы об

одном из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 206, 208, 209, 211, 277—279 и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации, если существует реальная угроза личной безопасности участников судебного разбирательства, их близких родственников, родственников или близких лиц, по решению Верховного Суда Российской Федерации может быть передано для рассмотрения в окружной (флотский) военный суд по месту совершения преступления[1].

Также на рассмотрении в Государственной Думе находится принятый в первом чтении законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Законопроект разработан во исполнение Плана мероприятий по совершенствованию российской системы противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма с учетом рекомендаций, содержащихся в отчете FATF (Международная организация по борьбе с отмыванием доходов, полученных преступных путем) по России.

Важнейшим документом стала утвержденная Президентом России 5 октября 2009 года Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации, определяющая основные принципы государственной политики в области противодействия терроризму, цели, задачи и направления дальнейшего развития общегосударственной системы противодействия терроризму в России.

Проблемы, связанные с межнациональными противоречиями, религиозной нетерпимостью и распространением экстремистских проявлений, в 2009 году были особенно актуальны для нашей страны. На фоне негативных последствий кризиса мирового финансового рынка, касающихся различных секторов экономики, росла социальная напряженность в обществе. Данные факторы как потенциальные катализаторы межнациональных и религиозных конфликтов представляют серьезную угрозу основам конституционного строя и государственной безопасности.

Одной из основных причин, способствующих совершению насильственных преступлений экстремистской направленности, является распространение идей национализма, нацизма, расового превосходства, в том числе среди молодежи.

Основные принципы идеологии религиозного экстремизма проникают к нам из других государств, в том числе в результате посещений иностранных граждан с образовательными, религиозными миссиями. Порой эта миссионерская деятельность оказывается далеко не безобидной, так как сопровождается распространением идей с экстремистской окраской. В связи с этим было бы оправданным введение обязательного лицензирования деятельности иностранных миссионеров, прибывающих в Россию для распространения религиозных учений, с указанием конкретного региона и ограничением максимального срока пребывания в стране; необходимо также предусмотреть выдачу разрешения на открытие в России образовательных учреждений организациям лишь тех стран, с которыми имеется межгосударственный договор о сотрудничестве в сфере образования.

[1] См. также: Федеральный конституционный закон от 27 декабря 2009 года № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации», федеральные законы от 27 декабря 2009 года № 345-ФЗ «О территориальной юрисдикции окружных (флотских) военных судов», от 27 декабря 2009 года № 350-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации».

Значительное число правонарушений, связанных с распространением экстремистских материалов, совершается с использованием средств массовой информации и сети Интернет. Основным препятствием для эффективного противодействия распространению экстремистских идей в сети Интернет в Российской Федерации является отсутствие в федеральном законодательстве правовой регламентации ответственности за указанные деяния.

Несмотря на внешнюю озабоченность региональных и местных властей проблеме противодействия экстремизму, принимаемые ими меры зачастую формальны и малопродуктивны. Отсутствует также и необходимое финансирование антиэкстремистских мероприятий. По-прежнему существуют противоречащие федеральному законодательству нормативные правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления, регулирующие межнациональные и межконфессиональные правоотношения.

Реализуемая Министерством образования и науки Российской Федерации государственная политика также не в полной мере учитывает задачи противодействия распространению радикальных идей в молодежной среде.

Анализ правоприменительной практики позволяет говорить о том, что в отдельных регионах нашей страны продолжают прогрессировать проявления экстремизма и ксенофобии.

В связи с этим дальнейшее совершенствование законодательства, регулирующего вопросы борьбы с терроризмом и экстремизмом, имеет актуальный характер.

Учитывая вышеизложенное, необходимо внести изменения в федеральные законы от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», определив конкретные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию преступным проявлениям. В настоящее время эти полномочия в большинстве своем размыты и декларативны.

Помимо этого, необходимо установить жесткую административную ответственность за неисполнение решений антитеррористических комиссий и оперативных штабов.

В целях общей превенции требуется ужесточение уголовного наказания за организацию экстремистского сообщества, законодательное отнесение данного преступления к категории тяжких. Это также позволит привлекать лиц к ответственности за приготовление к совершению данного преступления и существенно активизирует деятельность оперативных подразделений по разработке и разобщению экстремистских групп.

В то же время дела о бандитизме и организации преступного сообщества следует исключить из компетенции суда присяжных, передав их на рассмотрение трех профессиональных судей.

В свою очередь, в статье 63 Уголовного кодекса Российской Федерации к обстоятельствам, отягчающим наказание, следовало бы добавить совершение преступления террористического характера.

По делам о преступлениях террористического характера для обеспечения безопасности потерпевших и свидетелей необходимо предоставить право судам проводить их допросы в судебном заседании в режиме видеоконференции.

Глава 5

Стратегия внешней политики, укрепление гарантий прав человека и гражданина Российской Федерации[1]

§ 1. Мониторинг практики сближения правовых систем государств — участников СНГ

За свою почти 20-летнюю историю Содружество Независимых Государств наработало солидную нормативно-правовую базу. Это почти 1,5 тыс. международных договоров и соглашений, подписанных в рамках советов глав государств и правительств, гораздо больший массив двусторонних соглашений, свыше 270 модельных законов, кодексов и рекомендаций, принятых Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ (далее — МПА СНГ). Эту базу дополняют международные договоры, заключенные в рамках Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) и Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), типовые акты и рекомендации их парламентских ассамблей.

Однако практика свидетельствует, что подписанные международные договоры годами проходят национальные внутригосударственные процедуры, нет подробного анализа их имплементации в национальные законодательства, применения их при разработке модельных законов. В рамках СНГ не существует рабочего механизма, занимающегося мониторингом законодательства и сближения правовых систем государств — участников СНГ. В результате процесс расхождения законодательств стран СНГ продолжается, что серьезно тормозит интеграционные процессы в Содружестве.

Российская Федерация как системообразующее звено всей конструкции обеспечения сотрудничества на пространстве СНГ не оказывает серьезного влияния на сближение правовых систем стран Содружества. По данным МИД Российской Федерации, на середину 2009 года 9 многосторонних договоров, заключенных в рамках СНГ, проходят внутригосударственные процедуры. Некоторые из них подписаны еще в прошлом веке. Более 11 лет понадобилось российским ведомствам, чтобы определиться с необходимостью ратификации подписанной в рамках СНГ в марте 1998 года Конвенции о передаче осужденных к лишению свободы для дальнейшего отбывания наказания. За эти годы все 15 тыс. заключенных граждан государств — участников СНГ уже давно отбывали бы наказание у себя на родине, а России не пришлось бы нести бремя по их содержанию. Вместе с тем следует отметить, что в последнее время в этом плане наметилось определенное улучшение дел. Так, если в 2008 году принятые в Российской Федерации федеральные законы о ратификации международных договоров, заключенных в рамках СНГ, ЕврАзЭС и ОДКБ, составляли чуть более 40 % от общего количества принятых за год федеральных законов о ратификации международных договоров Российской Федерации, то в 2009 году эта цифра возросла до 50 %.

Нормативными актами Российской Федерации не установлен порядок реализации положений статьи 15 Конституции Российской Федерации, гласящей, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы». Правительство Российской Федерации не вносит вместе с проектами зако-

[1] Материал представлен Комитетом Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств.

нов о ратификации международных договоров предложения об их инкорпорации в законодательство. Не предусмотрен такой порядок и регламентами палат Федерального Собрания. Федеральным законодательством вообще не установлен порядок реализации решений, принимаемых межгосударственными органами международных организаций, членом которых является Россия. Таким образом, большинство решений, принятых в рамках СНГ, ЕврАзЭС и ОДКБ, не получают своего развития в целях выполнения российской стороной вытекающих из них обязательств. Эти вопросы не нашли своего решения и в Федеральном законе от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации». Специальный отдел Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, который занимался вопросами сближения законодательства в рамках СНГ, несколько лет назад был ликвидирован.

Сближение законодательства на пространстве СНГ происходит в настоящее время, как правило, под влиянием внерегиональных институтов. Одним из наиболее влиятельных институтов является Европейская комиссия «За демократию через право», более известная как Венецианская комиссия. Изначально созданная как инструмент неотложного конституционного строительства в условиях демократических перемен, Комиссия постепенно стала международно признанным независимым форумом по обмену идеями в правовой сфере. Комиссия, являясь независимым консультативным органом, сотрудничающим с государствами — членами Совета Европы, содействует распространению европейского конституционного наследия, основанного на нормах европейского континента. В 2002 году Комиссия была преобразована в «Расширенное соглашение», что позволило неевропейским государствам стать ее полноправными членами. В настоящее время в Венецианскую комиссию входят все государства — члены Совета Европы (в том числе многие страны СНГ). Таким образом, Комиссия в начале 2009 года насчитывала 56 стран-членов. На основе подписанного государствами — участниками соглашения Комиссия вырабатывает рекомендации, оказывает срочную конституционную помощь, анализирует документы конституционного характера как по просьбе государств, так и органов Совета Европы и других международных организаций. Комиссия либо содействует разработке документов, либо готовит заключения об их соответствии европейским стандартам, дает конкретные предложения по улучшению текстов законопроектов. Несмотря на то что Комиссия является специализированным экспертно-консультативным учреждением Совета Европы, ее рекомендации учитываются парламентами и другими органами государств — членов «Расширенного соглашения». Опыт работы Комиссии представляет несомненный интерес для выработки действенного механизма сближения законодательств государств — участников СНГ.

Было бы полезным создать под эгидой Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ Институт мониторинга законодательства и сближения правовых систем государств — участников СНГ. На первом этапе институт мог бы сосредоточиться на задаче сближении законодательств стран СНГ в следующих сферах: гражданское право, хозяйственное право (с его многочисленными ответвлениями), уголовное и уголовно-процессуальное право, административное право, международное право, финансовое законодательство, экологическое и природно-ресурсное законодательство, законодательство в сфере науки, образования, культуры, здравоохранения и социального обеспечения. Одной из важнейших задач института должен стать постоянный мониторинг приведения законодательства государств — участников СНГ в соответствие со вступившими в си-

лу многосторонними договорами, подписанными в рамках СНГ, и модельными законами МПА СНГ. Кроме того, на институт следовало бы возложить обязанность создания Центра правовой информации СНГ и входящих в него стран, который был бы доступен для использования не только межгосударственными органами СНГ и государствами — участниками, но также бизнес-структурами, юридическими и физическими лицами. Экспертами института сроком на 4—5 лет по представлению парламентов государств — участников СНГ и Председателя Совета МПА могли бы назначаться Советом МПА СНГ известные ученые, специалисты и политики, имеющие опыт юридической работы, судьи конституционных, верховных и арбитражных (хозяйственных) судов, парламентарии из числа граждан государств — участников СНГ и других государств. Как представляется, институт мог бы проводить экспертизу законопроектов, а также принятых в государствах — участниках СНГ законов по запросам уставных органов СНГ, Совета МПА СНГ, Экономического суда СНГ, руководителей государств и правительств, конституционных, высших и арбитражных (хозяйственных) судов, профсоюзных объединений и других авторитетных общественных организаций стран Содружества.

Глобальная по своим масштабам и сложности задача активизации деятельности по осуществлению мониторинга законодательства государств — участников СНГ и сближению их правовых систем, созданию в этих целях новой структуры потребует принятия политических решений на уровне Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ и лидеров стран Содружества.

§ 2. Особенности нормативно-правового регулирования взаимодействия государств — участников СНГ в условиях финансового кризиса

Затронувший мировую экономическую систему финансовый кризис особенно сказался на странах СНГ, только начавших активно включаться в глобализационные процессы. В большей степени последствия кризиса ощутили Россия, Казахстан и Украина, которые на более высоком уровне интегрировались в мировую экономику. Для стран СНГ последствия финансового кризиса в отличие от многих других стран и субрегиональных интеграционных объединений усугубляются неотработанностью механизмов регулирования взаимных кредитно-финансовых отношений, отсутствием действенных межгосударственных финансовых институтов и эффективных механизмов реализации принимаемых решений.

Выступая на 64-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, Президент Российской Федерации Д.А. Медведев, отмечая повышение роли региональных структур, подчеркнул, что «Россия вместе со своими партнерами на пространстве Содружества Независимых Государств... будет укреплять механизмы регионального взаимодействия, механизмы, позволяющие совместно реагировать на общие угрозы, смягчать последствия кризиса для наших граждан и повышать устойчивость национальных экономик».

Вместе с тем приходится констатировать, что подписанные странами СНГ на многосторонней основе договоры и соглашения в финансовой сфере, регулирующие вопросы создания общего финансового пространства и эффективного его использования, зачастую имеют рамочный характер. Этими документами в основном определяются лишь стратегические цели и задачи взаимодействия стран СНГ, в том числе в финансовой сфере, направления и приоритеты такого сотрудничества, а не конкретные меры по взаимодействию. Поэтому с началом кризиса страны СНГ в срочном порядке приступили к выработке совместных

мер по его преодолению. Главной темой саммита СНГ в Кишиневе (октябрь 2009 года) снова стали совместные действия стран Содружества по выходу из экономического кризиса. Правительствам стран Содружества рекомендовано принять меры по дальнейшей либерализации взаимной торговли, воздержаться от принятия протекционистских мер, приводящих к ограничению взаимного доступа товаров на внутренние рынки государств СНГ.

Углубление взаимодействия со странами СНГ в финансовой сфере в кризисный период по сути дела является одной из форм реализации поставленной Президентом Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2008 года задачи сформировать «современную самостоятельную финансовую систему, способную противостоять любым внешним вызовам и обеспечить стабильное решение собственных задач». И первым шагом в этом направлении могла бы стать выработка в рамках СНГ, как говорится в указанном Послании, практических мер «по усилению роли рубля в качестве одной из валют международных расчетов».

На нынешнем этапе развития отношений России со странами СНГ поставленная главами государств Содружества задача проведения финансовой либерализации, развития финансовых рынков и банковской сферы в большей степени реализуется в рамках формируемых этими странами субрегиональных интеграционных объединений — Евразийского экономического сообщества и Союзного государства. Диверсификация связей в рамках интеграционного ядра «ЕврАзЭС — Союзное государство», использование во взаимосвязях с входящими в него странами передовых идей и положительных наработок в экономической и финансовой сферах позволит в дальнейшем вовлечь в эти процессы и другие страны СНГ.

Межгосударственный Совет ЕврАзЭС в декабре 2008 года одобрил Совместные меры государств — членов ЕврАзЭС по преодолению последствий мирового финансового кризиса, а уже в июне 2009 года принял план по реализации этих мер. Важным шагом, предпринятым в рамках ЕврАзЭС для преодоления последствий мирового кризиса, явилось учреждение Антикризисного фонда ЕврАзЭС в размере, эквивалентном 10 млрд. долларов. Решение о его создании было принято Межгоссоветом ЕврАзЭС в феврале 2009 года, а уже в июне были подписаны Договор о его учреждении и Соглашение об управлении средствами фонда. Взнос Российской Федерации в Антикризисный фонд составляет 7,5 млрд. долларов США. Взнос на 2009 год в размере 750 млн. долларов США предусмотрен федеральным бюджетом на основании Федерального закона от 24 июля 2009 года № 208-ФЗ «О ратификации Договора об учреждении Антикризисного фонда Евразийского экономического сообщества и Соглашения об управлении средствами Антикризисного фонда Евразийского экономического сообщества». Согласно Договору средства Антикризисного фонда используются для предоставления суверенных займов и стабилизационных кредитов его участникам, финансирования межгосударственных инвестиционных проектов и программ.

Эффективной мерой, позволяющей повысить конкурентоспособность экономики государств — членов ЕврАзЭС и таким образом преодолеть кризисные явления, стало учреждение Центра высоких технологий. Деятельность центра будет направлена на взаимодействие стран Сообщества в инновационной сфере и развитие сотрудничества в области высоких технологий. Центр имеет возможность финансирования совместных инновационных проектов через национальные институты развития, венчурные фонды, фонды поддержки инновационного предпринимательства. Характерно, что во всех этих проектах наряду с государства-

ми — членами Сообщества (Россия, Белоруссия, Казахстан, Киргизия и Таджикистан) принимает участие Армения, хотя она — лишь наблюдатель в ЕврАзЭС.

В условиях финансово-экономического кризиса предпринимаются совместные действия по его преодолению и в Союзном государстве. На заседаниях Высшего Государственного Совета и Совета Министров Союзного государства в начале 2009 года Россией и Белоруссией были выработаны меры по преодолению влияния мирового кризиса на их экономику, одобрен План совместных действий правительств двух стран на 2009—2010 годы по минимизации последствий финансового кризиса, улучшению параметров платежного баланса, совершенствованию условий ведения предпринимательской деятельности и взаимной торговли.

Планом совместных действий предусматривается подготовка и реализация комплекса мер, направленных на расширение применения российского рубля во взаимных расчетах, усиление взаимодействия в реальном секторе экономики, активизацию взаимодействия в банковском секторе, совершенствование условий предпринимательской деятельности.

Особое внимание Россия и Белоруссия предполагают уделить вопросам совершенствования условий взаимной торговли и таможенно-тарифного регулирования. С участием Казахстана предстоит завершить формирование правовой базы и системы мер, необходимых для начала функционирования в 2010 году Таможенного союза. Подробно правовая база формирования Таможенного союза раскрыта в Докладе Совета Федерации 2008 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации». За это время она обогатилась новыми, конкретизирующими документами. В частности, удалось согласовать и утвердить на заседании Интеграционного Комитета ЕврАзЭС проекты Таможенного кодекса таможенного союза трех стран и Единого таможенного тарифа, который будет применяться в торговле с третьими странами. Введение в действие Таможенного кодекса Таможенного союза предусматривается с 1 июля 2010 года.

Принимаемые в рамках этих интеграционных объединений меры по преодолению финансово-экономического кризиса и темпы их реализации свидетельствуют о положительных интеграционных тенденциях на пространстве СНГ.

§ 3. Качество правового регулирования приграничного сотрудничества на федеральном и региональном уровнях

Систему правового регулирования приграничного сотрудничества в Российской Федерации составляют две тесно взаимосвязанные подсистемы — федеральная и региональная, что обусловлено положениями Конституции Российской Федерации о разграничении вопросов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Федеральное законодательство представлено главным образом блоком документов международного характера. Это прежде всего Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 1980 года, к которой Россия присоединилась в 2003 году, а также два протокола к этой Конвенции, ратифицированные российской стороной в 2008 году. На пространстве СНГ данные вопросы регулируются Конвенцией о приграничном сотрудничестве, подписанной в 2008 году. С 1999 года действует Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества государств — членов ЕврАзЭС.

Двусторонние межправительственные соглашения регулируют основные принципы приграничного сотрудничества Российской Федерации с Финляндией (1992 год), Польшей (1992 год), Украиной (1995 год), Казахстаном (1995 год), Литвой (1999 год) и Монголией (1999 год). Очень большое значение имеют подписанные в 2006 году двусторонние межправительственные соглашения с Казахстаном и Украиной, которые устанавливают порядок пересечения государственной границы жителями приграничных районов.

В настоящее время наиболее важной задачей является ликвидация резкого перекоса правовой системы, когда международный блок документов «зависает» из-за отсутствия внутреннего законодательства о приграничном сотрудничестве. Например, согласно Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей основным звеном сотрудничества являются муниципальные образования, которые в Российской Федерации не наделены реальными правами в этой сфере. Статья 17 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что международные и внешнеэкономические связи муниципальных образований должны осуществляться в соответствии с федеральными законами. Но таких законов пока нет, что делает присоединение России к европейским документам во многом формальным. В то же время вызывает опасение то, что не регламентированная федеральным законодательством и, следовательно, остающаяся без контроля со стороны государства реализация приграничными регионами предоставленных им прав может привести к ущемлению государственных интересов.

«Центр тяжести» приграничного сотрудничества приходится на органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Полномочия по решению вопросов осуществления международного сотрудничества в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе приграничного сотрудничества, регионы получили в соответствии со статьей 11 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», который дополнил статью 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»[1].

Отсутствие федерального законодательства в сфере приграничного сотрудничества побудило регионы еще в начале 90-х годов самостоятельно заполнять этот правовой вакуум. В этот период в региональном законодательстве появились такие понятия, как «приграничный регион», «приграничное сотрудничество», «приграничная торговля» (Алтайский край, Астраханская, Белгородская, Брянская, Калининградская, Мурманская области, Еврейская автономная область и другие приграничные регионы). В Конституции Республики Алтай записано: «Республика Алтай в соответствии с федеральным законом имеет статус приграничной территории Российской Федерации».

[1] Статья 26^3 введена Федеральным законом 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».

Развитие регионального законодательства в целом является положительным фактором, потому что ни один международный договор, ни один федеральный закон не может полностью учесть специфических проблем и особенностей приграничного сотрудничества во всех 48 приграничных субъектах Российской Федерации. Но процесс регионального законотворчества протекал бы более упорядоченно и результативно, если бы федеральный центр придал ему нужное направление, заложив основы законодательства о приграничном сотрудничестве и приняв соответствующий федеральный закон.

Вопрос о необходимости создания федерального законодательства в сфере приграничного сотрудничества уже давно поднимается не только на региональном, но и на федеральном уровне, в том числе в докладах Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации». Однако до настоящего времени эта проблема не решена.

Внесенный в мае 2008 года Советом Федерации в Государственную Думу проект федерального закона «О приграничном сотрудничестве» до настоящего времени не рассмотрен. Данный закон создает правовую основу приграничного сотрудничества, вводит в федеральное законодательство такие основополагающие понятия, как «приграничное сотрудничество», «приграничный субъект Российской Федерации», «приграничное муниципальное образование», «участники приграничного сотрудничества» и многие другие. Он впервые наделяет муниципальные образования необходимыми правами и регулирует порядок их участия в этой деятельности. Данный закон может не только наполнить конкретным содержанием международные договоры Российской Федерации, но и запустить весь механизм развития внутреннего законодательства в данной сфере как на федеральном, так и на региональном уровне.

В законопроекте реализованы многие предложения регионов по урегулированию принципиально значимых проблем приграничного взаимодействия. Фактически многие его положения закрепляют уже существующую многолетнюю практику и накопленный опыт. В то же время работа над законопроектом показала, что многие важнейшие вопросы не могут быть решены в одном законодательном акте. По мнению органов государственной власти многих регионов (Республика Карелия, Брянская, Калининградская, Курганская, Курская, Псковская, Новосибирская области и другие), прежде всего необходимо внесение поправок в таможенное и налоговое законодательство. Попытки ряда субъектов Российской Федерации самостоятельно внести предложения в Государственную Думу по совершенствованию федерального законодательства в этой сфере не привели к положительным результатам. В связи с этим особую актуальность приобретает инициатива Совета Федерации по оказанию помощи субъектам Российской Федерации в законодательном процессе, подготовке консолидированных законодательных инициатив.

Уже длительное время нуждается в урегулировании порядок осуществления приграничной торговли. Соответствующее поручение Правительству Российской Федерации содержится в статье 41 Федерального закона от 8 декабря 2003 года № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». Однако до сегодняшнего дня такой порядок не разработан.

Требует решения и проблема повышения заинтересованности регионов в приграничном сотрудничестве. Приграничные субъекты Федерации, решая общегосударственные задачи развития внешнеэкономических и международных связей, ничего в свои бюджеты от этой деятельности не получают. Между тем, как свидетельствует опыт стран Евросоюза, США, Канады, Китая, приграничное

положение может стать мощным фактором развития регионов. В Китае, например, в этих целях предприятия освобождают от подоходного налога, уменьшают региональные отчисления в государственный бюджет. Однако даже менее радикальные предложения российских регионов, например, Белгородской области[1], к тому же безущербные для федерального бюджета, не находят понимания федеральных органов исполнительной власти.

Необходимо также подчеркнуть, что в России отсутствует финансирование приграничного сотрудничества, как, например, в Евросоюзе, где в этих целях, в частности, задействованы различные фонды с многомиллионными бюджетами (PHARE, TACIS, Interreg и другие). В федеральном бюджете пока нет соответствующих статей расходов, как нет и сопоставимых по масштабам финансовых возможностей. Но тем большую актуальность приобретает задача совершенствования такого инструмента государственного регулирования этой сферы, как ее эффективное правовое и организационное обеспечение.

§ 4. Тенденции законодательного регулирования миграционных процессов[2]

В настоящее время происходит определенное переосмысление миграционной политики Российской Федерации, в том числе с учетом влияния финансово-экономического кризиса. Непосредственное указание на этот счет содержится в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2008 года. Д.А. Медведев обратил внимание на то, что «надо оптимизировать организацию миграционных процессов внутри страны», а также подчеркнул, что «своего совершенствования требуют и механизмы регулирования внешней миграции. Они должны, наконец, получить правовое оформление, адекватное потребностям нашей страны, масштабам самой миграции».

Хотя за последние годы был принят ряд правовых мер, призванных оптимизировать миграционные процессы, остается еще много нерешенных проблем. Кризис продемонстрировал слабые места нашей миграционной политики. Потоки иностранной рабочей характеризуются отраслевыми и региональными диспропорциями. Как правило, мигранты едут не туда, где остро требуются рабочие руки, а туда, где, как им кажется, они смогут легче и быстрее заработать.

Слабое знание многими мигрантами русского языка и норм российского законодательства создает поле для коррупции и различных злоупотреблений. Иностранные работники, особенно нелегальные, — одна из наиболее уязвимых категорий населения. Зачастую они получают мизерную заработную плату, лишены элементарных условий безопасного труда и проживания, не имеют доступа к медицинскому обслуживанию. Оставшись по тем или иным причинам без средств к существованию, сами мигранты нередко идут на преступления.

Сегодня в России наработан достаточно большой массив нормативных правовых актов по вопросам миграции. С 1992 года в этой сфере принято более 164 законодательных актов, 86 указов Президента Российской Федерации, более 450 постановлений Правительства Российской Федерации.

Массив законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих сферу внешней трудовой миграции, состоит как минимум из: 20 федераль-

[1] Проект федерального закона «О внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», внесенный в Государственную Думу Белгородской областной Думой в 2004 году и не получивший поддержки Правительства Российской Федерации.

[2] Параграф подготовлен на основе материалов, представленных Комитетом Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств и Счетной палатой Российской Федерации.

ных законов и 17 указов Президента Российской Федерации, в той или иной мере регулирующих вопросы внешней трудовой миграции; более 45 постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, конкретизирующих процедуры реализации положений федеральных законов и указов Президента Российской Федерации; более 65 инструкций и приказов соответствующих федеральных министерств и ведомств, содержащих технические разъяснения или устанавливающих формы документов.

Вместе с тем политика в области привлечения и использования иностранной рабочей силы должна стать более целостной и последовательной. В частности, ее необходимо теснее увязать с проводимыми в России антикризисными мероприятиями. Нужна продуманная, с учетом долгосрочной перспективы миграционная стратегия. В связи с этим участники парламентских слушаний на тему «Совершенствование законодательства в области привлечения и использования рабочей силы в Российской Федерации» (21 мая 2009 года) посчитали необходимым обратиться к Президенту Российской Федерации с предложением инициировать разработку Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации в целях формирования комплексного подхода к созданию эффективных механизмов регулирования миграционных процессов в России, отвечающих современным социально-экономическим тенденциям и учитывающих международный опыт в указанной сфере.

В отсутствие такого документа миграционное законодательство формируется за счет устранения пробелов, выявленных в ходе правоприменительной практики, путем внесения точечных изменений, иногда, существенным образом корректирующих нормативный акт. В пример можно привести Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ). За 4 года, прошедшие после его принятия, в него было внесено 7 поправок, направленных на либерализацию миграционного законодательства. Наиболее кардинальные из них содержатся в Федеральном законе от 18 июля 2006 года № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», внесшем изменения в указанный закон и другие акты. В этих же целях был принят Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ). Но уже после этого, с начала 2007 года по первое полугодие 2009 года, Совет Федерации рассмотрел 11 федеральных законов, связанных с внесением изменений только в вышеназванные законы. Этого можно было бы избежать, если бы законодательный массив формировался на основе Концепции миграционной политики.

По результатам мониторинга законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих сферу трудовой миграции, установлены преференции, которые могут отрицательно сказываться как на тех, в чьих интересах они установлены, то есть иностранных гражданах и лицах без гражданства, временно въехавших в Россию в целях осуществления трудовой деятельности в безвизовом порядке (далее — «безвизовики»), так и на социально-экономических интересах того, кем они установлены, то есть государства.

В частности, согласно Федеральному закону от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ, а также соответствующим международным договорам бывшим соотечественникам

и членам их семей из Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Таджикистана, Молдавии Азербайджана, Армении и Украины, желающим работать в России, по сравнению с гражданами других государств не нужно получать рабочую визу для въезда на ее территорию. При этом «безвизовикам» не требуется по сравнению с иностранными гражданами и лицами без гражданства, въезжающими в Российскую Федерацию в визовом порядке (далее — «визовики»), иметь при въезде полис медицинского страхования, действительный на территории Российской Федерации (пункт 46 Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2003 года № 335). Более того, «безвизовиков» в соответствии с пунктом 8 статьи 13^1 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ лишь в случае получения разрешения на работу на срок более 90 суток обязывают представить в течение 30 суток в территориальный орган ФМС России документы, подтверждающие отсутствие у них в первую очередь таких серьезных заболеваний, как наркомания, инфекционные заболевания, вирус иммунодефицита человека.

В силу этого в Российскую Федерацию могут неограниченно въезжать, а также длительное время находиться на ее территории «безвизовики», страдающие заболеваниями, опасными не только для них самих, но и для окружающих. При этом надлежащая законодательная гарантия оказания им медицинской помощи (за исключением скоровспомощных услуг) отсутствует. И как следствие — изоляция и лечение таких больных и инфицированных ими людей потребует дополнительных расходов из федерального бюджета.

Иностранные граждане или лица без гражданства, временно пребывающие на территории Российской Федерации, освобождены от постановки на учет по месту пребывания. Указанная процедура возложена на принимающую сторону (физическое либо юридическое лицо, у которого иностранный гражданин или лицо без гражданства фактически проживает (находится) или работает). Однако в случае бездействия принимающей стороны постановка на учет может последовать несвоевременно либо вообще не последовать (статья 20 Федерального закона от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ). В результате этого может быть возбуждению административное производство в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства по статье 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) с последующим административным выдворением. Вместе с тем процедура административного выдворения может создавать дополнительную нагрузку на федеральный бюджет, поскольку выезд за пределы Российской Федерации такой категории граждан, как «безвизовики», в основном проблематичен из-за отсутствия у них либо у работодателя денежных средств.

Кроме того, временно пребывающему в России «безвизовику» до момента получения разрешения на работу либо окончания срока временного пребывания не установлены ограничения, связанные с его перемещением по территории Российской Федерации (пункт 4^2 статьи 13 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ). Однако представляется, что свободное перемещение на протяжении 90 дней по территории Российской Федерации иностранных граждан, временно пребывающих в Россию без визы, может отрицательно сказываться как на балансе трудовых ресурсов, так и на социально-экономической ситуации того или иного региона Российской Федерации, куда одновременно прибудет иностранных граждан более, чем фактически требуется.

Работодателям и заказчикам работ (услуг) в случае использования труда мигрантов, въехавших на территорию Российской Федерации в безвизовом порядке, не нужно проходить процедуры, связанные с получением в ФМС России либо в ее территориальных органах документов, которые они должны были бы получить при использовании труда «визовиков» (разрешения на привлечение и использование иностранных работников; разрешения на работу иностранным гражданам, прибывающим на территорию Российской Федерации в порядке, требующем получения визы; приглашения на въезд в Российскую Федерацию). В результате этого работодатели экономят время и денежные средства на процесс, результатом которого было бы получение вышеназванных правоустанавливающих документов (более 60 рабочих дней и 4,2 тыс. рублей государственной пошлины за каждого привлекаемого иностранного работника). Исключение прохождения указанных процедур из обязанностей работодателя при привлечении им к работе иностранного гражданина, въезжающего на территорию Российской Федерации в безвизовом порядке, может иметь отрицательное значение в первую очередь для самих «безвизовиков», поскольку:

до момента пересечения государственной границы Российской Федерации иностранными гражданами процесс получения разрешения на работу не организован, следовательно, въехавшие на территорию Российской Федерации «безвизовики» могут потратить время и денежные средства безрезультатно, так как квота разрешений на работу иностранным гражданам к моменту подачи ими заявления может быть исчерпана;

работодатель заранее (в большинстве случаев) «безвизовиков» не ожидает, следовательно, они не могут рассчитывать на гарантированное трудоустройство, а также соответствующее материальное, медицинское и жилищное обеспечение.

Помимо изложенного, по результатам экспертно-аналитического мероприятия установлено, что 8 норм КоАП РФ (часть 2 статьи 18.1, часть 2 статьи 18.4, части 1, 2 статьи 18.8, статья 18.10, часть 1 статьи 18.11, часть 2 статьи 18.17, часть 1 статьи 19.27) предусматривают для внешних трудовых мигрантов в качестве меры административного наказания административное выдворение за пределы Российской Федерации. При этом согласно этим нормам административное выдворение за пределы Российской Федерации может последовать, а может и не последовать. При такой законодательно установленной альтернативе выбор правильного решения субъективен, а следовательно, коррупциогенен.

В соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ в процедуре депортации могут быть задействованы как минимум три федеральных органа исполнительной власти — ФМС России, МВД России и МИД России. Однако лишь Положением о ФМС России данная функция закреплена за этой службой. В положениях о МВД России и МИД России специальных функций, связанных с депортацией иностранных граждан, не предусмотрено.

Вместе с тем пунктом 3 статьи 34 указанного выше федерального закона установлено, что осуществление административного выдворения иностранного гражданина за пределы Российской Федерации возложено на Министерство внутренних дел Российской Федерации или его территориальный орган либо на федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами безопасности, или его органы. Этим же федеральным законом на МВД России и ФСБ России возложена функция по направлению информации об этом в МИД России и ФМС России. В свою очередь МИД России уведомляет об административном выдворении иностранного гражданина за пределы Российской Федерации ди-

пломатическое представительство или консульское учреждение иностранного государства в Российской Федерации, гражданином которого является выдворяемый иностранный гражданин. Однако анализ положений, регулирующих деятельность МВД России, ФСБ России и МИД России, показал, что ни в одном из них для указанных органов не установлены полномочия, связанные в той или иной степени с процессом административного выдворения иностранных граждан за пределы Российской Федерации.

Отсутствие в положениях о МВД России, ФСБ России и МИД России вышеназванных функций и при этом наличие в них отсылочных норм (по полномочиям) к различным законодательным и иным нормативным актам создает возможность коррупционных проявлений, связанных с должностным злоупотреблением в части влияния на процесс депортации или административного выдворения иностранных граждан на фоне дезавуирования указанными органами ответственности за реализацию законодательно установленных норм.

По результатам проведенного мониторинга также установлено, что МВД России как орган, исполняющий постановление об административном выдворении иностранного гражданина, в соответствии с абзацем вторым части 5 статьи 18 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ обязан принять меры по возврату в федеральный бюджет денежных средств, затраченных на обеспечение выезда иностранного гражданина из Российской Федерации. Однако данная законодательно установленная обязанность, несмотря на то что Положением о МВД России на министерство не возложена, в соответствии с подпунктом 3 пункта 6 Положения о ФМС России фактически делегирована этой службе, которая должна представлять в судах интересы, в том числе МВД России, по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности. Поскольку МВД России в соответствии с КоАП РФ исполняет постановление об административном выдворении иностранного гражданина, осуществляющего трудовую деятельность в Российской Федерации без разрешения на работу (статья 32.9 КоАП РФ), было бы более логично данному органу самому исполнять обязанность по возврату соответствующих денежных средств в федеральный бюджет, а не делегировать ее ФМС России.

На основании изложенного целесообразно следующее.

1. В целях снижения дополнительных расходов федерального бюджета на изоляцию и (или) лечение иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в безвизовом порядке для осуществления трудовой деятельности, проработать вопрос, касающийся наличия полиса медицинского страхования, действительного на территории России, при въезде на территорию Российской Федерации у такой категории иностранных граждан.

2. В целях исключения создания коррупциогенных условий, связанных с возбуждением административного производства (по результатам которого иностранные граждане, въехавшие в Российскую Федерацию в безвизовом порядке и своевременно не вставшие на учет по месту пребывания из-за бездействия принимающей стороны, могут быть выдворены за ее территорию), снижения расходов федерального бюджета на процедуру, связанную с административным выдворением иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в безвизовом порядке, рассмотреть вопрос о законодательном стимулировании принимающей стороны осуществлять учет иностранного гражданина по месту пребывания в срок, установленный Федеральным законом от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ.

3. В целях снижения отрицательного воздействия на баланс трудовых ресурсов и социально-экономическую ситуацию того или иного региона Российской Федерации (вследствие одновременного прибытия излишнего количества иностранных граждан для осуществления трудовой деятельности, что может явиться следствием законодательно предоставленной «безвизовикам» возможности спонтанно въезжать в Россию и передвигаться в течение 90 дней по ее территории), исключения теневого использования труда иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в безвизовом порядке (вследствие превышения спроса на выдачу разрешений на работу в мегаполисах России над размером фактически установленной Правительством Российской Федерации квоты), минимизации санитарно-эпидемиологической угрозы (существующей в основном благодаря инфицированным «безвизовикам», для которых отсутствуют медицинские ограничения при въезде на территорию России) разработать и внести в законодательство в сфере внешней трудовой миграции нормы, согласно которым трудовой набор «безвизовиков» происходил бы за пределами территории Российской Федерации — в государстве их постоянного проживания.

4. В целях исключения коррупционных проявлений, связанных с альтернативным принятием решения по нормам КоАП РФ (часть 2 статьи 18.1, часть 2 статьи 18.4, части 1 и 2 статьи 18.8, статья 18.10, часть 1 статьи 18.11, часть 2 статьи 18.17, часть 1 статьи 19.27), определить условия, при наступлении которых однозначно последует по каждой из перечисленных норм административное выдворение за пределы Российской Федерации, и внести соответствующие изменения в законодательство.

5. В целях корреспондирования норм в сфере внешней трудовой миграции, связанных с депортацией и (или) административным выдворением, увязать положения, регулирующие деятельность МВД России, ФСБ России и ФМС России в части их полномочий, вытекающих из КоАП РФ.

6. Внести в Положение об МВД России дополнение, согласно которому МВД России обязано самостоятельно принимать меры по возврату в федеральный бюджет денежных средств, затраченных на обеспечение выезда иностранного гражданина из Российской Федерации, исключив при этом указанную обязанность из функций ФМС России.

Вместе с тем необходимо принять ряд мер, направленных на упорядочение миграционных потоков в Российскую Федерацию. Первоочередными мерами по совершенствованию миграционного законодательства Российской Федерации могли бы быть следующие.

1. Упорядочить трудоустройство мигрантов. Деятельность недобросовестных посредников здесь нередко связана с теневой экономикой и криминалом, фактически приобретает форму торговли «живым товаром». А ответственность занятых в этой сфере структур и контроль за ними явно недостаточны.

Необходимо ускорить подготовку проекта федерального закона «Об основах деятельности по оказанию услуг в сфере трудоустройства иностранных трудящихся-мигрантов». Закон призван четко определить права и обязанности частных агентств занятости в вопросах оказания услуг на рынке трудовой миграции, а также ограничить деятельность теневых посреднических структур, обеспечить на рынке труда баланс интересов государства, бизнеса, наших граждан и иностранных работников. Необходимо в полной мере учесть мнение экспертного сообщества, ФМС России, которые предлагают распространить сферу действия закона не только на иностранных работников, но и на внутреннюю миграцию. Не-

обходимость активизации частно-государственного партнерства в этой сфере отмечалась и в решениях заседания Совета руководителей миграционных органов государств — участников СНГ, состоявшегося 1 октября 2009 года.

2. Задачи перевода экономики на инновационный путь развития требуют селективного подхода к подбору и привлечению рабочей силы. Следует конкретизировать в законодательстве требования к мигрантам. Наряду с количественными квотами необходимо более широко использовать качественные показатели работников, такие как образование, специальность, наличие ученой степени, готовность ехать в приоритетные для России регионы. Пора продумать вопрос о переходе от квотирования по странам к квотированию по специальностям и образованию, как это принято в большинстве развитых стран, закрепив такое положение в законодательном порядке.

3. Необходимо создать эффективную систему адаптации иностранных работников в российском обществе. Нам нужны здоровые, образованные, законопослушные люди, с уважением относящиеся к ценностям и культуре коренных жителей. Здесь на первый план выходит задача обучения трудовых мигрантов русскому языку. Совет Федерации внес в Государственную Думу законопроект № 181803-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», который должен стимулировать их к изучению русского языка. Определенные льготы предусмотрены законопроектом и для работодателей, организовавших обучение своих работников. Также вводится обязательный экзамен по русскому языку для получения разрешения на временное проживание в России. Законопроект вызвал неоднозначную реакцию. Следует еще раз продумать, кто будет оплачивать обучение и тестирование иностранных граждан, как организовать взаимодействие работодателей, трудовых мигрантов и государства.

4. Другой важной задачей является законодательное определение правового статуса иностранных работников, занятых у физических лиц в сфере домашнего хозяйства. Федеральная миграционная служба России выступила с инициативой легализовать данную категорию трудовых мигрантов, разрешив им приобретение специальных платных патентов для работы у физических лиц (по типу «голубых карт» в Евросоюзе). Это предложение, по мнению экспертного сообщества, заслуживает поддержки; необходимо скорейшее внесение Правительством Российской Федерации соответствующего законопроекта в Государственную Думу.

5. Одновременно необходимо усилить меры по противодействию нелегальной миграции. Нельзя допускать появления закрытых этнических анклавов, которые живут по своим обычаям и зачастую питают криминальную среду. Те, кто к нам приезжает, должны соблюдать российские нормы права и традиции. Важно поставить барьер на пути мигрантов, имеющих проблемы с законом. Одной из ключевых задач здесь является продвижение переговоров с нашими зарубежными партнерами по вопросам реадмиссии. Пока Россия заключила такие договоры с Евросоюзом, Украиной и Узбекистаном. Кроме того, Комитету Государственной Думы по конституционному законодательству, МВД России, ФМС России следует завершить доработку проекта федерального закона № 198176-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (о регулировании порядка депортации и административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и

лиц без гражданства), внесенного Советом Федерации и принятого в первом чтении еще в 2007 году.

6. Требуется укрепить механизмы медицинского страхования легально прибывающих в Россию иностранцев. Не секрет, что в поисках работы к нам приезжают граждане из стран со слабой системой диспансеризации и выявления опасных заболеваний. Основной задачей здесь видится создание условий для организации целостной системы медицинского контроля и обеспечения легальных трудовых мигрантов. Законотворческая работа в этом направлении уже идет. Группой депутатов Государственной Думы подготовлен соответствующий законопроект. Он устанавливает для иностранных граждан гарантии оказания им медицинских услуг по договорам медицинского страхования. Важно ускорить его прохождение в Государственной Думе.

Есть и другие важные вопросы, требующие внимания со стороны законодателей. В их числе — непомерно высокое налогообложение иностранных граждан в первые 3 месяца их пребывания в России, неоправданные сложности при предоставлении ими различных документов, работа над модельными правовыми актами МПА СНГ и МПА ЕврАзЭС, способствующая гармонизации миграционного законодательства России с другими странами СНГ.

§ 5. Законодательство Российской Федерации по вопросу оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: качество и тенденции правоприменения

Важным элементом миграционной политики, направленным на реализацию права российских соотечественников, оказавшихся после распада СССР за пределами Российской Федерации, добровольно вернуться на историческую родину стала Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее — Государственная программа), утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 637.

За период с начала 2007 года — первую половину 2009 года в Россию переехали более 14 тыс. человек. Это значительно меньше, чем предполагалось. Мониторинг реализации Государственной программы, проводимый Советом Федерации, показывает, что наряду с объективными причинами (экономический кризис) выполнение программы сдерживается рядом организационных факторов и неурегулированностью некоторых положений Государственной программы на законодательном уровне.

Реализация Государственной программы в 2007—2009 годах обнажила ряд объективных, системных проблем в различных отраслях правового регулирования, зачастую напрямую не связанных непосредственно с программой переселения. Необходима серьезная корректировка программы, распространение ее на тех переселенцев, которые уже давно переехали в Россию, вовлечение в ее орбиту молодежи, специалистов высокой квалификации, представителей малого и среднего бизнеса. Государственная программа должна являться неотъемлемой частью Концепции миграционной политики и комплексной политики развития территорий, учитывающей необходимость как внешней миграции, так и маневрирования внутренними трудовыми ресурсами.

Эти новации требуют комплексного совершенствования нормативно-правовой базы, которое должно быть направлено как на устранение правовых коллизий и пробелов в законодательстве, выявленных в ходе реализации Государственной программы, так и на модернизацию нормативно-правовой базы в связи с ее доработкой. Совершенствование нормативно-правовой базы могло бы включать следующие моменты:

1. Внесение изменений в Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части предоставления участникам Государственной программы разрешения на временное проживание и вида на жительство, уточнения их правового статуса и придания свидетельству участника Государственной программы статуса документа, удостоверяющего личность.

2. Внесение изменений в Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» в части порядка регистрации участников Государственной программы по месту жительства. Ограничения прав граждан Российской Федерации, не имеющих регистрации по месту жительства, имеются и в других законодательных актах Российской Федерации, в частности, в пункте 3 статьи 52 Жилищного кодекса Российской Федерации, в пункте 2 статьи 3 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-I «О занятости населения в Российской Федерации», в пункте 1 статьи 22^1 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», а также в федеральных законах от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и от 15 ноября 1997 года № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния». Этот перечень показывает, что проблема ограничений прав граждан, не имеющих регистрации по месту жительства, требует комплексного решения. В наиболее острой форме она выявилась при реализации Государственной программы.

3. Внесение изменений в Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I «Об образовании» в части регулирования вопросов получения образования в учреждениях профессионального образования Российской Федерации участниками Государственной программы и их детьми.

4. Внесение изменений в КоАП РФ в части установления ответственности за невыполнение переселенцем взятых на себя обязательств при даче согласия участвовать в Государственной программе (выезд с территории вселения менее чем через 2 года, невозврат пособия на обустройство в случае выезда с территории вселения).

Помимо внесения изменений в федеральные законы, дальнейшая реализация Государственной программы потребует и внесения дополнений в нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также принятия новых нормативных правовых актов.

Мониторинг реализации Государственной программы вновь подтвердил необходимость совершенствования базового Федерального закона от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». В этих целях Межведомственная рабочая группа под руководством председателя Комитета Совета Федерации по делам СНГ В.А. Густова подготовила проект федерального закона о внесении дополнений и изменений в указанный федеральный закон, а фактически — предложила

его новую редакцию. В частности, в законопроекте уточнены правовой статус соотечественников, вопросы обеспечения режима наибольшего благоприятствования тем из них, кто желает жить и работать в России, оказания содействия соотечественникам, проживающим за рубежом, в адаптировании в стране пребывания.

Проект федерального закона был направлен в Правительственную комиссию по делам соотечественников за рубежом для дальнейшей работы еще в июне 2009 года. Сейчас важно, чтобы она обеспечила его проработку в министерствах и ведомствах, подготовила необходимую документацию для внесения его Правительством Российской Федерации в Государственную Думу.

РАЗДЕЛ III

ГАРМОНИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОСНОВА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КАЧЕСТВА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И КАЧЕСТВА ЖИЗНИ

ВВЕДЕНИЕ

Основные принципы и тенденции разграничения предметов ведения и полномочий

Мониторинг правоприменительной практики разграничения компетенции между разными уровнями публичной власти, проводимый законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, позволяет сформулировать наиболее актуальные проблемы нормативно-правового регулирования в этой сфере, с которыми регионы сталкиваются практически ежедневно.

Основные проблемы правового регулирования передачи полномочий обусловлены незавершенностью процесса разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, предпринятого в рамках федеративной реформы начиная с 2002 года. Базовый Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ) с внесением в него изменений и дополнений Федеральным законом 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) разграничил собственные полномочия субъектов Российской Федерации (которые осуществляются за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и подлежат их правовому регулированию) и делегированные полномочия (полномочия из сферы ведения Российской Федерации и сферы совместного ведения, которые передаются субъектам Российской Федерации с федерального уровня для исполнения за счет субвенций из федерального бюджета, при этом правовое регулирование указанных полномочий осуществляется на федеральном уровне).

Однако принятие Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ стало только первым шагом в направлении создания адекватной современным вызовам эффективной схемы разграничения компетенции между разными уровнями публичной власти. Он стал бы результативным только в случае приведения в соответствие с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ всего массива отраслевых федеральных законов (более 300 актов), чего сделано не было. Более того, сам Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (в редакции

Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ) не предусмотрел обязательного приведения федерального законодательства в соответствие с собственными нормами. В результате рассогласованности положений различных федеральных законов в правовой базе разграничения компетенции обнаружились серьезные внутренние противоречия: базовый федеральный закон закреплял за субъектами Российской Федерации закрытый перечень собственных полномочий, а отраслевые федеральные законы — иные полномочия вне рамок данного перечня. Снова возникла правовая неопределенность в вопросе о том, кто должен осуществлять то или иное полномочие, финансировать его и производить по нему правовое регулирование. На субъекты Российской Федерации были возложены полномочия, не предусмотренные Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, что является нарушением действующей схемы разграничения компетенции. Попытка урегулировать эти вопросы принятием 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» (далее — Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) не увенчалась успехом.

Наиболее наглядно это демонстрируется следующим примером, неоднократно упомянутым субъектами Российской Федерации в предложениях к ежегодному докладу Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации». Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ абзац 3 пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I «Об образовании» (далее — Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I), согласно которому педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, пользуются правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), на первоочередное предоставление жилой площади, был дополнен предложением: «Размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации». В результате с 1 января 2005 года из федерального бюджета ассигнования на реализацию указанных мер социальной поддержки не выделяются. Финансовое бремя реализации положений абзаца 3 пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I легло на субъекты Российской Федерации. Кроме того, законодательство Российской Федерации не содержит таких понятий, как «жилая площадь», «с освещением», «сельская местность», что влечет сложности при применении данной нормы. Судебная же практика исходит из того, что федеральное законодательство не ограничивает право педагогических работников, предусмотренное указанной нормой Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I, ни размерами площади используемого ими жилья, ни нормативами потребления коммунальных услуг, ни количеством проживающих совместно с педагогическим работником членов семьи.

Аналогичная модель нефинансируемых федеральных мандатов второго поколения действует в отношении целого ряда иных мер социальной поддержки. Ин-

вентаризировать такие мандаты крайне сложно, поскольку для этого требуется анализ значительного числа законодательных и подзаконных актов, в основном принятых до вступления в силу Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ, а также судебных решений.

Другой проблемой разграничения компетенции, вызвавшей критику со стороны субъектов Российской Федерации, стало недостаточное финансовое обеспечение осуществления ими делегированных с федерального уровня полномочий. Крайне несовершенны методики расчета объемов субвенций из федерального бюджета. Зачастую они утверждаются Правительством Российской Федерации со значительным опозданием, что приводит к неоправданному сокращению трансфертов субъектам Российской Федерации на осуществление переданных полномочий. Очень часто федеральные полномочия передаются регионам вообще без соответствующего финансового обеспечения — средства на осуществление субъектами Российской Федерации делегированных полномочий вообще не предусматриваются федеральными законами о федеральном бюджете, хотя такая практика прямо запрещена Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ и Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Как результат, в условиях финансово-экономического кризиса и перераспределения налогового потенциала в пользу федерального бюджета собственная доходная база многих субъектов Российской Федерации оказалась недостаточной для выполнения переданных им с федерального уровня полномочий. Практика реализации федеральных законов 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 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» и аналогичных актов из сферы разграничения компетенции показала, что значительная часть закрепленных за субъектами Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения в социальной сфере не реализуется в достаточной мере, поскольку за субъектами оказался закреплен слишком большой объем расходных обязательств, не обеспеченных соответствующим финансированием. Прежде всего это полномочия по предоставлению льготного жилья и денежной компенсации отдельным категориям граждан, особенно проживающим в сельской местности. Но есть и множество иных примеров.

Например, с 1 января 2008 года субъектам Российской Федерации делегированы полномочия в следующих сферах: 1) осуществление контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи установленным федеральным стандартам в сфере здравоохранения, а также лицензирование некоторых видов деятельности в области охраны здоровья граждан; 2) сохранение, использование, популяризация и государственная охрана объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности; 3) охрана и использование животного мира. Однако в федеральном бюджете на 2008 год были предусмотрены субвенции только по одному из указанных направлений — охрана и использование животного мира. В федеральном бюджете на 2009 год субвенции на исполнение

полномочий в области охраны здоровья граждан и охраны и использования животного мира были предусмотрены, а на сохранение, использование, популяризацию и государственную охрану объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, нет. Очевидно, что инвентаризировать недофинансируемые таким образом полномочия также крайне сложно, поскольку для этого требуется анализ значительного числа законодательных и подзаконных актов.

Еще одной распространенной проблемой действующей схемы разграничения компетенции является регулирование федеральными законами и судебными решениями нормативов осуществления субъектами Российской Федерации собственных полномочий, а также так называемых добровольных полномочий, то есть полномочий из социально-экономической сферы, осуществляемых субъектами Российской Федерации в добровольном порядке и финансируемых из их бюджетов при наличии достаточных средств, право на которые закреплено за субъектами Российской Федерации (пункт 1 статьи 26.3. Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ).

Данная коллизия возникла в результате принятия Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ и вынесения Конституционным Судом Российской Федерации целого ряда решений (в частности, постановления от 15 мая 2006 года № 5-П и определения от 4 декабря 2007 года № 965-О-П). Согласно статье 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ и указанных правовых позиций Конституционного Суда при издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов должны быть соблюдены следующие условия: вновь устанавливаемые размеры и условия оплаты труда, размеры и условия выплаты пособий и иных видов социальных выплат, гарантии и компенсации отдельным категориям граждан в денежной форме не могут быть ниже размеров и условий оплаты труда, размеров и условий выплаты пособий и иных видов социальных выплат, гарантий и компенсаций в денежной форме, предоставлявшихся соответствующим категориям граждан, по состоянию на 31 декабря 2004 года (то есть на день вступления в силу Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ).

Таким образом, именно федеральные органы государственной власти устанавливают нормативы расходов из бюджетов субъектов Российской Федерации, что противоречит действующей схеме бюджетных отношений. Инвентаризировать такие нормативы также крайне сложно, поскольку речь в Федеральном законе от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ идет о сохранении действующего на момент вступления закона в силу уровня социальной поддержки граждан в целом, без росписи конкретных полномочий и указания на конкретные акты. Решения же Конституционного Суда распространяются на всю сферу однотипных общественных отношений в силу особой природы решений суда.

При передаче полномочий с федерального уровня на региональный в большинстве случаев не учитываются административные расходы органов власти субъектов Российской Федерации, то есть те средства, которые они должны затратить из своих бюджетов на создание и оснащение необходимых для осуществления того или иного делегированного полномочия органов либо их подразделений (в том числе на приобретение зданий и сооружений, техническое и кадровое оснащение, заработную плату сотрудников, оплату текущих расходов и т.п.). Без учета в процессе делегирования полномочий указанных административных расходов полномочия, осуществляемые субъектами Российской Федерации, автоматически переходят в разряд недостаточно профинансированных.

Аналогичные проблемы характерны для разграничения компетенции между органами государственной власти разных уровней и органами местного самоуправления. На муниципалитеты возложено исполнение значительного числа государственных функций, не обеспеченных финансированием из вышестоящих бюджетов. Дополнительные проблемы возникают вследствие несогласованности отраслевого федерального законодательства с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Глава 1
Качество законодательства в сфере реформирования системы местного самоуправления[1]

В Российской Федерации в целом разграничены полномочия между различными уровнями власти. Соответствующая работа системно осуществляется федеральными органами государственной власти на протяжении последних шести лет.

Выработаны следующие механизмы разграничения полномочий между уровнями публичной власти:

закрепление перечня «собственных» полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, закрепление перечня «собственных» полномочий органов местного самоуправления (вопросов местного значения);

предоставление органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления прав на осуществление полномочий, не закрепленных в качестве «собственных»;

передача полномочий Российской Федерации для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации с предоставлением права делегирования указанных полномочий органам местного самоуправления.

Начиная с 2004 года принято 6 федеральных законов о разграничении полномочий между Российской Федерацией и органами государственной власти субъектов Российской Федерации:

1. Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований». Закреплено «собственных» полномочий субъектов Российской Федерации в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ) — 17. Делегировано полномочий Российской Федерации — 12.

2. Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». Закреплено «собственных» полно-

[1] Глава подготовлена с учетом материалов, представленных Министерством регионального развития Российской Федерации.

мочий субъектов Российской Федерации в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ — 17. Делегировано полномочий Российской Федерации — 39.

3. Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». Закреплено «собственных» полномочий субъектов Российской Федерации в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ — 17. Делегировано полномочий Российской Федерации — 38.

4. Федеральный закон от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». Закреплено «собственных» полномочий субъектов Российской Федерации в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ — 5. Делегировано полномочий Российской Федерации — 3.

5. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 281-ФЗ «О внесении изменении в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Закреплено «собственных» полномочий субъектов Российской Федерации в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ — 2.

6. Федеральный закон от 27 декабря 2009 года № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления». Указанный федеральный закон установил механизм опережающего правового регулирования, позволяющий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрабатывать регламенты предоставления государственных услуг в сфере полномочий, переданных до утверждения административных регламентов и стандартов предоставления государственных услуг в сфере полномочий, переданных федеральными органами исполнительной власти.

В целях подготовки предложений о дальнейшем совершенствовании законодательства в сфере разграничения полномочий между уровнями публичной власти в 2009 году Министерством регионального развития Российской Федерации проводилась работа по следующим направлениям.

1. Организован сбор, проведены анализ и обобщение более 1500 предложений органов государственной власти субъектов Российской Федерации по совершенствованию федерального законодательства в части разграничения полномочий между органами публичной власти, поступивших в соответствии с запросом Минрегиона России.

2. Проведен мониторинг осуществления субъектами Российской Федерации ранее переданных полномочий Российской Федерации. В адрес органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации были направлены 16 отчетных форм и инструкция по их заполнению, в соответствии с которыми субъектами Российской Федерации представлена требуемая в рамках данного мониторинга информация.

По результатам мониторинга детально рассмотрен ряд вопросов, влияющих на эффективность процесса передачи полномочий, в частности:

меры, принятые федеральными органами исполнительной власти по обеспечению условий, необходимых для осуществления субъектами Российской Федерации переданных полномочий;

практика реализации субъектами Российской Федерации права субделегирования федеральных полномочий, а также определения объема субвенций, направляемых органам местного самоуправления;

трудности и проблемы реализации законодательства о разграничении полномочий.

По результатам проведенных мероприятий Минрегионом России направлен в Правительство Российской Федерации проект доклада Президенту Российской Федерации с предложениями по дальнейшему совершенствованию разграничения полномочий между органами публичной власти, в том числе определены сферы общественных отношений, в которых целесообразно провести дальнейшее разграничение полномочий.

Местное самоуправление представляет собой многостороннюю деятельность местного сообщества по решению собственных и других стоящих перед ним задач на основе принципов самоорганизации, самофинансирования, ответственности с целью улучшения качества жизни населения соответствующей территории и увеличения ее вклада в развитие всего общества. Повышая активность населения в решении важных проблем жизнедеятельности, местное самоуправление способно придать развитию общества дополнительные внутренние стимулы самодвижения, ускорения социально-экономического и научно-технического прогресса.

В то же время, являясь особой социально-экономической системой, от функционирования которой во многом зависит качество и уровень жизни населения, местное самоуправление поднимает весь комплекс проблем, связанных с ресурсным обеспечением данного уровня власти, необходимым объемом ответственности, передаваемым муниципальным образованиям, и выбором научно обоснованного и приемлемого для современного состояния России стратегии управления развитием муниципальных образований.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ) положил начало реформе местного самоуправления в Российской Федерации, направленной на создание условий для более качественного оказания муниципальной властью услуг населению.

Концепция реформы предусматривала создание модели местного самоуправления, базирующейся на принципах максимального приближения местной власти к населению и наделения ее необходимыми полномочиями и ресурсами для самостоятельного решения вопросов местного значения. В связи с этим базовым уровнем местного самоуправления должен был стать поселенческий уровень. Для координации деятельности поселений предусматривалось создание районного уровня власти, также включенного в систему местного самоуправления. В целом в результате реформы должен быть реализован принцип «поселение для населения, район для поселения».

Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ:

сформирована двухуровневая модель местного самоуправления с поселенческим уровнем, наиболее приближенным к населению;

разграничены вопросы ведения и бюджетных поступлений между разными уровнями власти;

установлены правила передачи органам местного самоуправления государственных полномочий;

созданы механизмы более полного включения населения в принятие решений на местном уровне;

впервые законодательно урегулированы разные формы межмуниципального сотрудничества. В том числе предусмотрено создание в субъектах Российской Федерации советов муниципальных образований, позднее образовавших Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Объединенный конгресс муниципальных образований — ОКМО).

В результате проводимой реформы в Российской Федерации сформировалась достаточно развитая система законодательства о местном самоуправлении, которая позволила конкретизировать роль данного института в системе управления социально-экономическим развитием территорий, более четко определить основы взаимоотношений органов местного самоуправления между собой и с органами государственной власти. Большая часть функций в сфере социально-экономического развития передана на региональный и местный уровень, определены единые принципы функционирования системы местного самоуправления. В связи с этим можно констатировать, что переходный период создания институтов, необходимых для организации местного самоуправления, в целом завершен.

Вместе с тем в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2008 года Президент Российской Федерации Д.А. Медведев еще раз подчеркнул фундаментальное значение муниципальных институтов, отметив, что, несмотря на сопутствующие реформе сложности, работу по созданию эффективной местной власти необходимо продолжать. Установка главы государства на повышение ответственности органов местного самоуправления, прозвучавшая в послании, свидетельствует о том, что государственная политика в отношении местного самоуправления должна выходить на качественно новый уровень. Необходимость развития местного самоуправления обусловлена следующими причинами:

потребностью в демократизации всех сфер жизни российского общества, общегосударственной и региональной децентрализации с перераспределением в разумных пределах власти и ресурсов между федеральным, региональным уровнем в пользу местных сообществ;

необходимостью сбалансирования интересов и отношений федеральных, региональных, муниципальных образований и соответствующих им органов власти, правильным распределением между ними полномочий и ответственности;

потребностью в улучшении качества жизни большей части населения всех муниципальных образований.

Таким образом, основной целью реформы является преодоление разрыва между состоянием государственного и муниципального управления и существующим социально-экономическим потенциалом страны путем кардинального повышения эффективности и результативности работы органов государственной власти и местного самоуправления, повышения качества государственного и муниципального управления.

Муниципальная реформа является частью общегосударственной реформы, цель которой — повышение качества управления, достижение устойчивого развития и эффективного распределения ресурсов, а также сбалансированности расходных обязательств и доходных полномочий каждого уровня публичной власти.

Мониторинг реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в субъектах Российской Федерации позволяет говорить о существовании ряда положительных тенденций.

В большинстве субъектов Российской Федерации приняты нормативные акты, регламентирующие отдельные аспекты организации и деятельности местного самоуправления (например, в Республике Карелия в данной сфере общественных отношений действует 49 нормативных правовых актов). В Краснодарском крае отсутствует практика заключения соглашений, в соответствии с которыми поселения передают муниципальным районам осуществление всех своих полномочий. Это может свидетельствовать о том, что в регионе мало слабых в материальном и финансовом отношении муниципальных образований первичного уровня.

Опыт применения Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ показал, что он не лишен пробелов и внутренних недостатков. Кроме того, выявились его противоречия с другими федеральными законами. С целью устранения недостатков в указанный федеральный закон внесены многочисленные поправки.

За период с 6 октября 2003 года и по настоящее время претерпело существенные изменения отраслевое законодательство, закрепляющее компетенцию органов местного самоуправления и финансовые обязательства муниципальных образований в рамках отдельных сфер жизнедеятельности (земельное, жилищное, градостроительное законодательство, законодательство о социальном обеспечении и др.).

Однако совершенствование как базового, так и отраслевого законодательства не смогло решить всех проблем, обнаружившихся в ходе муниципальной реформы.

I. В сфере разграничения вопросов ведения между органами государственной и муниципальной власти

Основной проблемой регулирования перечня вопросов местного значения остается их нечеткое формулирование.

Одной из главных задач, на достижение которых направлен Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, является разграничение полномочий между уровнями публичной власти с определением перечня вопросов местного значения. Однако есть полномочия, которые пересекаются в сфере полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также полномочий муниципальных районов и поселений, в связи с чем невозможно четко определить, какие органы за них отвечают и в каком объеме.

В частности, на органы местного самоуправления, в том числе сельских и городских поселений, возложены: создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) формирований; организация и проведение мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, что предполагает по Федеральному закону от 12 февраля 1998 года № 28-ФЗ «О гражданской обороне» создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских средств, средств индивидуальной защиты и иных средств, обучение населения в области гражданской обороны, поддержание в состоянии постоянной готовности системы оповещения населения, защитных сооружений и других объектов гражданской обороны и т.д.

В связи с отсутствием необходимых средств в бюджетах муниципальных образований имеется необходимость конкретизировать данные полномочия, в том числе и для муниципальных районов и поселений.

Трудности вызывает применение норм главы 4 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, поскольку ряд вопросов, которые должны быть урегу-

лированы в законе о передаче полномочий, являются второстепенными и в то же время громоздкими для нормативного регулирования с точки зрения юридической техники. В связи с этим заслуживают внимания предложения Президента Республики Татарстан об изменении норм указанного федерального закона, в соответствии с которыми некоторые из соответствующих вопросов можно было бы устанавливать в подзаконном акте — например, порядок отчетности органов местного самоуправления[1].

Остается нечетким механизм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, включая механизм передачи соответствующих ресурсов.

В частности, к проблемам можно отнести:

несвоевременное перечисление из федерального бюджета субвенций на исполнение органами местного самоуправления федеральных полномочий — например, полномочия по первичному воинскому учету в муниципальных образованиях;

неучастие поселений, обладающих необходимым потенциалом, в исполнении государственных полномочий (например, функции социальной защиты в крупных городах);

отсутствие модельных методик (рекомендаций) для регионов по определению затрат и расчета субвенций на реализацию государственных полномочий.

Кроме того, органы местного самоуправления наделяются не отдельными государственными полномочиями, как определено в статье 132 Конституции Российской Федерации, а очень широким перечнем государственных полномочий. В связи с этим возникает вопрос о необходимости установления предела наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями. В противном случае процесс наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может привести к тому, что местные бюджеты будут формироваться преимущественно путем перечисления субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации, а также к невозможности качественного исполнения возлагаемых государственных полномочий.

Нерешенной остается также такая проблема: наделяя органы местного самоуправления соответствующей обязанностью, федеральный законодатель не всегда учитывает распределение вопросов местного значения между различными типами муниципальных образований.

Ярким примером этому может служить наделение 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. В результате для задействованных в процессе застройки поселений субъектов как минимум увеличилось число «разрешающих инстанций» на фоне принимаемых антикоррупционных мер.

Одним из существенных недостатков в сфере разграничения компетенции является наличие значительного числа «скрытых» государственных полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления в отраслевых законах.

Соответствующие функции возлагаются на местную власть без соблюдения требований главы 4 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и без передачи необходимых материальных и финансовых ресурсов для их осуществления. Указанные полномочия не согласованы с перечнем вопросов местного

[1] Письмо Президента Республики Татарстан М.Ш. Шаймиева от 17 декабря 2009 года № 01-2498.

значения, закрепленных в статьях 14, 15, 16 данного федерального закона. К ним можно отнести: статью 14 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»; статью 4 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»; пункт 10 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ); статью 5 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-I «О недрах»; статью 30 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-I «О милиции» (далее — Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-I) и др. В Жилищном кодексе Российской Федерации — это вопросы учета нуждающихся в улучшении жилищных условий, согласования переустройства и перепланировки жилых помещений, формирования участков под многоквартирными жилыми домами и ряд других. Однако в статьях 14, 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ данные вопросы к вопросам местного значения не отнесены, также они не обозначены как переданные государственные полномочия. Это приводит к несогласованности законодательных актов, полномочия органов местного самоуправления приходится в буквальном смысле «собирать» по всему законодательству, что негативно сказывается на работе органов местного самоуправления и может отразиться на финансировании указанных полномочий.

Выявляются также противоречия при передаче полномочий поселений по вопросам местного значения на уровень муниципального района. Такое перераспределение полномочий приобретет односторонний характер в пользу муниципального района, что фактически означает формирование одноуровневой модели местного самоуправления.

Подобная практика получила повсеместное распространение и сводит на нет саму идею муниципальной реформы — решать большинство вопросов жизнеобеспечения на местном поселенческом уровне.

Это объясняется тем, что вновь созданная система публичной власти не совпала с постсоветскими реалиями размещения бизнеса, включая реорганизованные сельскохозяйственные предприятия, многие из которых либо исчезли, либо были существенно преобразованы. Границы муниципальных образований, которые установлены субъектами Российской Федерации фактически по границам административно-территориального деления, существующего с советских времен, не учитывают указанные выше реалии, существенные изменения в распределении экономического потенциала, людских ресурсов и другие изменения в организации жизнедеятельности на территориях. Отсутствует синхронность в реализации муниципальной реформы и других основополагающих реформ, в том числе аграрной. Поэтому вновь созданные сельские поселения оказались в основном неэффективными, лишенными кадров и самостоятельных источников финансирования.

В Курской области 385 поселений на основе заключенных договоров передали часть своих полномочий (от 1 до 5) муниципальным районам. Это в основном вопросы, касающиеся градостроительной деятельности, выдачи разрешений на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию.

Этот процесс объективный и вызван прежде всего несбалансированностью расходных полномочий и доходных источников муниципальных образований. В

условиях снижения доходов и сохранения практически на прежнем уровне расходных обязательств проблема несбалансированности местных бюджетов продолжает усугубляться. По этой причине некоторые полномочия поселений фактически исполнять не представляется возможным[1].

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ не вводит никаких ограничений по перечню вопросов местного значения городских и сельских поселений, которые могут быть переданы муниципальному району на основе соглашения, в связи с чем органы местного самоуправления поселений имеют право практически полностью делегировать свои полномочия на районный уровень. Передача права решения вопросов местного значения поселений на уровень района требует также законодательного закрепления минимального уровня вопросов местного значения, которые должно обязательно решать каждое муниципальное образование. В противном случае бесконтрольное перераспределение вопросов местного значения приведет к дискредитации понятия местного самоуправления на уровне поселений.

На уровне субъектов Российской Федерации выявлены также сложности формирования системы управления на местном уровне в рамках отдельных сфер деятельности органов местного самоуправления (по вопросам местного значения и при реализации отдельных государственных полномочий). Наибольшую актуальность имеют вопросы качества законодательства и разграничения компетенции в жилищной и градостроительной сфере, в области земельных отношений, социального обеспечения и социальной защиты населения и других.

Жилищная сфера

Существенных затрат из местных бюджетов требует капитальный ремонт жилых домов, находившихся в муниципальной собственности до 1 марта 2005 года (начало действия нового Жилищного кодекса Российской Федерации, предусмотревшего необходимость выбора собственниками жилых помещений одной трех из форм управления многоквартирным жилым домом). Контролирующие органы требуют от муниципальных образований выполнения государственных полномочий (например, по ведению капитального ремонта жилых домов, находящихся в муниципальной собственности до 1 марта 2005 года) без соблюдения процедур, установленных статьями 19—21 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, то есть без государственного финансирования; государственные органы рассматривают вопросы местного значения как обязанности органов местного самоуправления, даже безотносительно к практической возможности их осуществления. В то же время органы местного самоуправления уклоняются от обязанности по капитальному ремонту жилых домов, в отношении которых был избран способ управления — управление управляющей компанией, однако ремонт которых не был осуществлен в установленные сроки до передачи квартир в собственность гражданам. В Воронежской области сложилась практика возложения соответствующих обязанностей на органы местного самоуправления в судебном порядке.

Существует потребность в четком определении того, расходным обязательством какого уровня является предоставление мер социальной поддержки педагогическим работникам (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления). Так, право педагогических работников на бесплатную жилую площадь с освещением и отоплением в сельской

[1] Письмо председателя Курской областной Думы А.А. Кичигина от 14 октября 2009 года № 06-06/72.

местности является федеральной мерой социальной поддержки (льготой), в то же время деньги из федерального бюджета на ее предоставление не выделяются. Действующая редакция абзаца третьего пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I «Об образовании» (далее — Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I) не соответствует статьям 31, 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации: фактически закрепляя за педагогическими работниками право на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением, федеральным законом на субъекты Российской Федерации возложена обязанность по финансовому обеспечению указанной льготы за счет средств региональных бюджетов без предоставления субвенций на эти цели из федерального бюджета.

Земельные отношения

Органы государственной власти ряда субъектов Российской Федерации отмечают, что полномочия органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками, собственность на которые не разграничена, по сути являются отдельными государственными полномочиями и их реализация должна финансироваться за счет субвенций из бюджетов вышестоящих уровней.

Также актуально на федеральном уровне закрепление правовых основ и порядка осуществления муниципального земельного контроля, его соотношения с государственным.

Вопросы градостроительства

На региональном уровне отмечаются нестыковки между градостроительным законодательством и нормами, регламентирующими предоставление земельных участков гражданам и юридическим лицам в собственность либо на ином праве. Вопросы принятия правил землепользования и застройки, градостроительных регламентов, выдачи разрешений на строительство, то есть вопросы, касающиеся параметров разрешенного использования земельных участков, решаются на уровне поселений. Вопросы распоряжения земельными участками, собственность на которые не разграничена, находятся в компетенции органов местного самоуправления муниципальных районов. В связи с этим выдвигаются предложения о передаче вопросов распоряжения земельными участками в границах населенных пунктов на тот уровень, на котором решаются вопросы о виде разрешенного использования и параметрах строительства на земельном участке. Для этого необходимо внесение соответствующих изменений в пункт 10 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ.

Меры социальной поддержки отдельных категорий лиц

В соответствии со статьей 52.1 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I за содержание детей с ограниченными возможностями здоровья и детей с туберкулезной интоксикацией, посещающих государственные и муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, родительская плата не взимается. Практика показывает, что органы местного самоуправления испытывают трудности при реализации данной нормы в связи с отсутствием денежных средств.

Реализация положений законодательства об образовании в части социальной поддержки работников образовательной сферы затруднена тем, что социальные гарантии и источники финансирования льгот зависят от принадлежности образовательного учреждения к той или иной форме собственности, а также по причине несоответствий между положениями Закона Российской Федерации от

10 июля 1992 года № 3266-I, с одной стороны, и федеральных законов от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ) и от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, с другой.

Ряд субъектов Российской Федерации отмечают, что сложилась судебная практика, когда суды обязывают органы местного самоуправления предоставить участковым уполномоченным милиции жилые помещения. Во исполнение судебных решений жилые помещения приходится приобретать за счет средств местного бюджета, хотя данные расходы не являются расходным обязательством муниципальных образований. Так как милиция в Российской Федерации — система государственных органов исполнительной власти, то и обеспечение жилыми помещениями работников милиции, по мнению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, должно осуществляться органами исполнительной власти Российской Федерации, а не органами местного самоуправления[1].

Транспортное обслуживание населения

Имеет место противоречие между статьями Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ и федеральных законов от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и от 8 ноября 2007 года № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (далее — Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 259-ФЗ) в части транспортного обслуживания населения.

Подпунктом 12 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ установлено, что организация транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение) относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и осуществляется данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. Уставом автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта понятие межмуниципальных перевозок не определено.

Согласно статье 4 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 259-ФЗ к пригородным перевозкам относятся перевозки в пригородном сообщении, осуществляемые между населенными пунктами на расстояние до пятидесяти километров включительно между границами этих населенных пунктов. В то же время согласно статье 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района относятся к вопросам местного значения муниципального района и финансирование этих расходов должно осуществляться за счет средств местного бюджета. Пригородные и межмуниципальные перевозки между населенными пунктами одновременно могут являться перевозками между населенными пунктами в границах муниципального района, которые согласно подпункту 12 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ относятся к полномочиям субъекта Российской Федерации, а в соответствии со

[1] Статьей 30 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-I установлено, что сотрудникам милиции, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий, жилая площадь в виде отдельной квартиры или дома по установленным законодательством нормам предоставляется соответствующими органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и организациями в первоочередном порядке, а участковым уполномоченным милиции — не позднее шести месяцев с момента вступления в должность.

статьей 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ — к полномочиям муниципального района.

В целях устранения указанного противоречия целесообразно привести статью 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ в соответствие со статьей 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в части организации транспортного обслуживания населения, а также ввести в Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта определение «межмуниципальные перевозки».

II. В финансово-экономической сфере местного самоуправления

1. *Нерешенной остается проблема соотношения ресурсов и полномочий органов местного самоуправления.*

Расширение перечня вопросов и полномочий органов местного самоуправления не сопровождается одновременным увеличением доходов местных бюджетов; на реализацию все увеличивающихся полномочий органов местного самоуправления имеющихся средств недостаточно.

Закрепленный в Бюджетном кодексе Российской Федерации перечень доходов местных бюджетов не позволяет органам местного самоуправления эффективно решать значительную часть вопросов местного значения. Например, в Ульяновской области органы местного самоуправления поселений (особенно сельских) в настоящее время не имеют возможности надлежащим образом решать такие вопросы местного значения, как организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения (пункты 4 и 5 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ)[1].

Сложившаяся схема распределения налогов не стимулирует муниципальные образования к развитию собственной экономики, расширению налогооблагаемой базы. Например, в Курской области собственные доходы местных бюджетов основной части муниципальных образований позволяют обеспечить лишь такие необходимые расходы, как выплата заработной платы и оплата коммунальных услуг, и в подавляющем большинстве муниципальных образований области местные бюджеты формируются в основном за счет финансовой помощи из областного бюджета. При этом финансовое обеспечение муниципальных образований во многом зависит от действующей системы межбюджетных отношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации[2].

На практике местные налоги не позволяют обеспечить самостоятельность бюджетов муниципальных образований. В Самарской области по итогам исполнения местных бюджетов за 2007 год доля земельного налога в доходах бюджетов муниципальных образований в среднем составила только 3,3 %, а налога на имущество физических лиц — 0,3 %. При этом существующая налоговая отчетность по каждому муниципальному образованию, включая поселения, не содержит в полной мере сведений, позволяющих провести достоверную оценку налогового потенциала муниципальных образований[3].

---

[1] Письмо исполняющего обязанности губернатора Ульяновской области А.П. Пинкова от 26 ноября 2009 года № 73-К01/22223.

[2] Письмо председателя Курской областной Думы А.А. Кичигина от 14 октября 2009 года № 06-06/72.

[3] Письмо председателя Самарской Губернской Думы В.Ф. Сазонова от 1 декабря 2009 года № 93-12/4311.

В целях повышения финансовой самостоятельности местных бюджетов, расширения возможности муниципалитетов по мобилизации дополнительных поступлений в местные бюджеты и сокращения встречных финансовых потоков целесообразно предусмотреть норму в Бюджетном кодексе Российской Федерации, позволяющую субъектам Российской Федерации устанавливать дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, по дифференцированным нормативам.

2. *Несовершенство федерального налогового законодательства в части установления льгот по региональным и местным налогам препятствует эффективности распределения доходных источников местных бюджетов.*

Налоговым кодексом Российской Федерации (далее — Налоговый кодекс) при установлении региональных и местных налогов (налог на имущество организаций, транспортный налог, земельный налог, налог на имущество физических лиц) устанавливаются и налоговые льготы, действующие на всей территории Российской Федерации. В Республике Марий Эл выпадающие доходы от применения этих льгот составили в 2008 году 170,2 млн. рублей, или 2 % налоговых поступлений консолидированного бюджета республики. В 2009 году сумма выпадающих доходов от применения указанных налоговых льгот оценивается с ростом на 13,6 %[1].

Учитывая, что имущество, являющееся объектом налогообложения по вышеуказанным налогам, но освобожденное от уплаты налога, либо налогоплательщики, освобожденные от уплаты указанных налогов, размещены крайне неравномерно, необходимо при расчете налогового потенциала в целях расчета дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на выравнивание бюджетной обеспеченности учитывать выпадающие доходы бюджетов субъектов Российской Федерации, образующиеся в результате предоставления налоговых льгот по региональным и местным налогам и сборам на основании Налогового кодекса.

Как альтернативный вариант возможно исключение из Налогового кодекса положений, устанавливающих налоговые льготы по транспортному налогу, налогу на имущество организаций, земельному налогу и налогу на имущество физических лиц, при условии закрепления права устанавливать такие льготы исключительно за субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями соответственно.

Субъекты Российской Федерации отмечают, что в указанной сфере имеются внутренние резервы, за счет которых возможно увеличение доходной части местных бюджетов или уменьшение расходной части без перераспределения доходных источников либо увеличения объема дотаций из бюджетов вышестоящих уровней, а именно:

один из способов — исключение дублирования функций и передача части управленческих задач с поселенческого уровня на уровень субъектов Российской Федерации либо муниципальных районов. Например, применительно к вопросам предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций целесообразно отнесение вопроса местного значения о создании, содержании и организации деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения к вопросам местного значения муниципального района;

[1] Письмо Главы Правительства Республики Марий Эл Л.И. Маркелова от 10 декабря 2009 года № 01/03-5982.

целесообразно исключить циркулирование средств от муниципального образования в бюджеты вышестоящих уровней бюджетной системы с последующим возвращением их в тот же муниципалитет в качестве межбюджетных трансфертов;

целесообразно заключать договоры о межмуниципальном сотрудничестве между отдельными поселениями в составе муниципального района при реализации отдельных затратных полномочий (например, по созданию и обеспечению деятельности единых дежурно-диспетчерских служб (ЕДДС) муниципальных образований).

Отмена с 1 января 2010 года возможности заключать договоры о порядке и условиях обмена информацией между финансовым органом субъекта Российской Федерации и органом Федерального казначейства при кассовом обслуживании исполнения местных бюджетов повлекла значительные сложности для муниципальных образований. С целью решения данного вопроса предлагается внести изменения в статьи 9 или 154 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — Бюджетный кодекс), предусматривающие право органов местного самоуправления на основе соглашений передавать субъектам Российской Федерации отдельные бюджетные полномочия финансового органа муниципального образования. Данное предложение высказано субъектами Российской Федерации Южного федерального округа.

Порождает трудности положение Бюджетного кодекса, в соответствии с которым органы местного самоуправления муниципальных образований, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 30 % собственных доходов местного бюджета, не вправе устанавливать и исполнять расходные полномочия, не отнесенные к вопросам местного значения (статья 136). До вступления в силу соответствующих изменений в Бюджетном кодексе (с 1 января 2008 года) органы местного самоуправления имели возможность оказывать социальную поддержку отдельным категориям граждан в виде предоставления материальной помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации (например, пострадавшим от пожаров жилых домов, гражданам, освобожденным из мест лишения свободы, и др.). Таким образом, сегодня органы местного самоуправления не вправе оказывать материальную поддержку указанным категориям граждан. С учетом данной ситуации на региональном уровне выдвигаются предложения об отнесении к вопросам местного значения вопросов социальной защиты населения муниципального образования.

3. *Проблемы формирования муниципальной собственности.*

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ определил правовые основы этого процесса. Вместе с тем остается еще немало проблем, требующих решения.

Жесткая регламентация в статье 50 указанного федерального закона перечня видов имущества, которыми могут владеть муниципалитеты, подрывает экономическую основу муниципальных образований и нуждается в корректировке.

Во многих субъектах Российской Федерации органы государственной власти указывают на необходимость расширения перечня имущества, которое может находиться в муниципальной собственности. Это обусловлено тем, что вопросы местного значения закрепляются в общей форме, с использованием неопределенных формулировок (участие, создание условий, организация и т.п.), их перечень часто меняется, кроме того, отраслевыми законами на органы местного самоуправления возлагаются многочисленные отдельные государственные полно-

мочия без указания на их правовую природу и без соблюдения соответствующей процедуры.

В повседневной практике реализации муниципальными образованиями вопросов местного значения возникают ситуации, требующие безвозмездной передачи муниципального имущества из собственности одного муниципального образования в собственность другого муниципального образования (при заключении соглашений о передаче и приеме части полномочий между сельскими и городскими поселениями и муниципальными районами, при высвобождении имущества, при поступлении в муниципальную собственность имущества ликвидируемых (обанкротившихся) предприятий и организаций, при передаче бесхозяйного имущества в муниципальную собственность и т.п.)[1].

В настоящее время в рамках действующего законодательства имущество, излишнее либо обременительное для одного муниципального образования, но одновременно необходимое для другого муниципального образования не может быть между ними безвозмездно перераспределено даже при наличии на то согласия обоих муниципальных образований, так как отсутствует соответствующая норма федерального закона. Вместе с тем разрешенная гражданским законодательством временная передача муниципального имущества в долгосрочную аренду или безвозмездное пользование не всегда целесообразна по основаниям, возникающим из экономических и налоговых правоотношений.

Частью 5 статьи 50 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ установлено, что особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества устанавливаются федеральным законом.

Статьей 154 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» (далее — Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) определен общий порядок передачи имущества от одного публичного собственника к другому в связи с перераспределением публичных полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Основания и порядок дальнейшего безвозмездного перераспределения муниципального имущества между муниципальными образованиями в ситуациях, не связанных с разграничением имущества, не урегулированы ни Федеральными законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, ни Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, ни другими федеральными законами.

Целесообразно внести изменения в статью 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, предусматривающие возможность безвозмездного перераспределения муниципального имущества между сельскими и городскими поселениями и муниципальным районом, в границах которого они расположены, не связанного с разграничением имущества, возникающим в связи с перераспределением публичных полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

[1] Письмо губернатора Рязанской области О.И. Ковалева от 2 декабря 2009 года № 1-09/3373.

Замечания вызывают и требования Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ о перепрофилировании или отчуждении имущества, не предназначенного для решения вопросов местного значения. Такое имущество, например, могло бы быть сдано в аренду или использовано иным способом, что в условиях дефицита местных бюджетов стало бы важным источником их пополнения.

III. В сфере территориальной организации местного самоуправления

1. *Проблема комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.*

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления отнесены принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

Бюджетным кодексом предусмотрена реализация долгосрочных целевых и ведомственных программ. Иных документов стратегического планирования социального и экономического развития муниципальных образований нормативными правовыми актами Российской Федерации не предусмотрено.

В то же время процесс разработки и реализации программ и планов развития муниципальных образований, определенных вышеназванными законодательными актами, крайне осложнен в связи с наличием противоречий в законодательстве Российской Федерации, регулирующем вопросы разработки, принятия и реализации планов и программ, а также компетенции органов местного самоуправления по их утверждению.

К основным проблемам, выявляемым на практике в субъектах Российской Федерации, можно отнести:

несовершенство существующей правовой и методологической базы для планирования комплексного социально-экономического развития муниципальных образований — в частности, отсутствие в действующем федеральном законодательстве определения таких понятий, как «стратегия муниципального образования», «планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования», «программы развития муниципальных образований», «муниципальные долгосрочные целевые программы»;

отсутствие единых методологических подходов к вопросам разработки и принятия программ;

недостаточность информационного обеспечения для составления прогнозов социально-экономического развития территорий;

неполнота финансового обеспечения муниципальных образований, несовершенство законодательства в целях укрепления налоговой базы местных бюджетов.

Указанные и иные нерешенные проблемы приводят к тому, что в каждом субъекте Российской Федерации разрабатываются собственные требования (рекомендации) к документам территориального планирования для муниципальных образований.

Субъектами Российской Федерации высказывается предложение принять на федеральном уровне нормативные правовые акты, регулирующие комплексное социально-экономическое развитие территорий и соответствующие требованиям современного этапа развития местного самоуправления[1].

2. В связи с интенсивным развитием городских и сельских поселений в ряде регионов *возникла потребность в совершенствовании нормативного регулирования преобразования муниципальных образований.*

[1] Письмо губернатора Московской области Б.В. Громова от 12 ноября 2009 года № 1-18380.

Статья 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ устанавливает следующий перечень форм преобразования муниципальных образований: объединение муниципальных образований; разделение муниципальных образований; изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа.

Будучи исчерпывающим, данный перечень не позволяет преобразовывать городское поселение в сельское поселение и сельское в городское.

Между тем именно в муниципальных образованиях данного вида (уровня) наиболее часто возникает необходимость вышеуказанных преобразований, что требует законодательного урегулирования нормами федерального закона.

Так, в практике работы органов государственной власти Рязанской области в 2007 году возникла ситуация, потребовавшая принятия законодательного акта, когда Совет депутатов муниципального образования — Мурминское городское поселение Рязанского муниципального района Рязанской области обратился с инициативой о преобразовании его в муниципальное образование — Мурминское сельское поселение того же муниципального района[1].

После многочисленных обращений в федеральные органы государственной власти Рязанской областной Думой был принят Закон Рязанской области от 3 апреля 2007 года № 46-ОЗ «Об изменении статуса муниципального образования — Мурминское городское поселение Рязанского муниципального района», которым был установлен новый статус поселения и утверждены его границы.

Вместе с тем следует признать, что указанный закон Рязанской области был принят в отсутствие соответствующего федерального закона.

Вышеуказанная ситуация нуждается в законодательном урегулировании путем внесения соответствующих изменений в статью 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

IV. В сфере государственной регистрации муниципальных правовых актов

В системе государственной регистрации муниципальных правовых актов существует проблема «двойной регистрации» (различные режимы для уставов муниципальных образований и иных муниципальных правовых актов), что создает определенные трудности на практике.

В соответствии с частью 6 статьи 44 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат государственной регистрации в органах юстиции. Согласно части 1 статьи 43.1 указанного федерального закона муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Исходя из актуальности и важности проблемы (в том числе из того, что большинство уставов муниципальных образований на 80 % дублируют положения федерального законодательства) целесообразно определить единую регистрацию муниципальных нормативных правовых актов на уровне субъекта Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ изменение норм, регулирующих вопросы местного значения, влечет за собой необходимость дублирования соответствующих изменений

[1] Письмо губернатора Рязанской области О.И. Ковалева.

в уставах муниципальных образований. Постоянное внесение изменений в уставы муниципальных образований вызывает нестабильность в развитии местного самоуправления. Императивные требования законодателя к уставу, закрепленные в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в силу необходимости, должны быть установлены только для отдельных вопросов структуры органов местного самоуправления и затрагивать лишь их основные полномочия.

V. В сфере правового регулирования вопросов статуса выборных должностных лиц, муниципальной службы

1. Неурегулированным остается вопрос *о статусе выборных лиц местного самоуправления.*

Федеральное законодательство позволяет субъектам Российской Федерации устанавливать гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Вместе с тем остались открытыми вопросы денежного вознаграждения данной категории лиц, их пенсионного обеспечения.

Закон Рязанской области, определяющий статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, к настоящему времени так и не принят, и, как показала практика его разработки, возникают определенные трудности, вызванные отсутствием федерального закона по данному вопросу[1].

Целесообразно принять федеральный закон о статусе депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

2. Острейшей проблемой остается *формирование и обучение кадров муниципальных служащих,* особенно для исполнения полномочий на поселенческом уровне.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2008 года отмечено, что сегодняшней России, системе управления и социальных услуг нужна новая система формирования кадрового резерва, которая позволит привлечь в органы государственного, муниципального управления наиболее талантливых, творчески мыслящих и профессиональных людей. По поручению Президента должна быть разработана программа подготовки резерва управленческих кадров, который должен включать также и муниципальный уровень

Необходимо повышать престиж муниципальной службы, продолжать практику подготовки муниципальных кадров в качестве общегосударственной задачи, при этом обращать внимание на качество преподавания и учебных пособий, используемых в процессе обучения.

Основные выводы и концептуальные предложения

В результате реформы местного самоуправления впервые в нашей современной истории публичная власть начала работать на самом близком к населению уровне — в масштабах сельских и городских поселений. Однако появившиеся поселения оказались лишенными реальных ресурсов, вынуждены действовать в условиях явного недостатка финансовых средств, инфраструктурных и кадровых ограничений. Местному самоуправлению приходится бороться со стремлением вышестоящих уровней публичной власти сконцентрировать ресурсы наверху, а ответственность переложить вниз. На сегодняшний день, к сожалению, сохраняется ситуация, когда развитие местного самоуправления в Российской Федера-

[1] Письмо вице-губернатора Рязанской области — заместителя председателя правительства Рязанской области А.В. Шевелева от 26 октября 2009 года № 2-09/3030.

ции продолжает осуществляться «сверху». В таком состоянии оно фактически является продолжением вертикали государственного управления, что в корне противоречит его действительной сущности. Очень часто наблюдается пассивность органов местного самоуправления в решении основных социально-экономических проблем, таких как: развитие муниципальной промышленности, эффективное использование природных ресурсов, охрана здоровья населения территории, развитие малого предпринимательства, использование муниципальной собственности и т.д. Невозможность решения данных проблем собственными силами обусловлена отсутствием инициативы на местах, надежного и адекватного ресурсного обеспечения деятельности муниципальных образований.

Успех проводимой муниципальной реформы во многом зависит от эффективности управления комплексным развитием муниципальных образований. На сегодняшний день местное самоуправление — это фундамент, на который должна опираться российская государственность. Оно обладает потенциалом саморазвития, использование которого предполагает активизацию местных органов власти в сфере стратегического управления жизнедеятельностью территорий. Целенаправленное, устойчивое комплексное развитие регионов и муниципальных образований Российской Федерации должно опираться на единые принципы и подходы, которые при этом будут учитывать специфику каждой отдельной территории.

В связи с этим сегодня необходимо четко определить основные векторы развития местного самоуправления в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В настоящее время уже утверждена в целом Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года. Целенаправленное движение вперед вызывает потребность в *разработке и нормативном закреплении концепции новой российской муниципальной политики.*

С учетом того, что эффективным механизмом управления развитием являются комплексные многоуровневые программы социально-экономического развития, предлагается принять федеральный закон «О программах комплексного социально-экономического развития муниципальных образований», предусмотрев обязательность разработки и исполнения муниципальных программ комплексного социально-экономического развития. В качестве источников финансирования муниципальных комплексных программ предлагается предусмотреть средства местного бюджета, средства бюджетов субъектов Российской Федерации, средства федерального бюджета, а также средства предприятий и организаций, участвующих в реализации муниципальной комплексной программы.

В части разграничения предметов ведения необходимо *уйти от размытых формулировок в определении вопросов местного значения.* В тех сферах, где компетенция различных уровней публичной власти тесно переплетена, необходимо четко и недвусмысленно определить полномочия органов власти и самоуправления. Кроме того, муниципальные органы должны быть освобождены от участия в решении не свойственных им задач без финансовых гарантий со стороны государства.

Одновременно следует усилить гибкость в определении вопросов местного значения — возможно, путем разделения их на обязательный и факультативный списки. В обязательный список предлагается включить только базовые вопросы, являющиеся предметом жизнеобеспечения населения всех муниципалитетов соответствующего типа. Некоторые другие вопросы, потребность в решении которых возникает у муниципального сообщества, могут определяться в качестве вопросов местного значения в уставе муниципального образования.

Достижение соразмерности финансово-материальных ресурсов муниципальных образований расходным полномочиям органов местного самоуправления — важнейшая задача, стоящая в настоящее время перед всеми уровнями публичной власти. На законодательном уровне необходимо *обеспечить баланс обязательств и финансовых возможностей.* Это позволит реализовать важный принцип бюджетной реформы — бюджетирование, ориентированное на необходимый результат.

Предлагается рассмотреть вопрос о переходе от политики выравнивания финансового состояния регионов и муниципальных образований к политике создания реальных возможностей для их развития. Сделать это позволит нормативно-правовой метод регулирования межбюджетных отношений, суть которого заключается в том, чтобы *законодательно установить минимальный уровень финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований в социальной сфере на основе минимальных государственных социальных стандартов.* Закрепить за местными бюджетами на долгосрочной основе налоги, необходимые для покрытия этих расходов. Закрепить все налоговые поступления от деятельности предприятий малого и среднего бизнеса за местным бюджетом на долгосрочной основе при условии, что рост этих доходов не будет влиять на нормативы отчислений из регионального бюджета.

Предложенная система позволит обеспечить равенство конституционных гарантий всем гражданам Российской Федерации независимо от региона проживания и создать у местных властей стимул к развитию.

В связи с тем, что органы местного самоуправления испытывают острый недостаток в профессионально подготовленных специалистах, а низкий уровень профессиональной подготовки муниципальных менеджеров не позволяет органам местного самоуправления обеспечить эффективное исполнение своих функций, необходимы действенные механизмы и эффективно функционирующие системы подготовки и переподготовки кадров для органов местного самоуправления.

Предлагается *совершенствовать систему государственной кадровой политики в целях подготовки и стажировки кадрового резерва.* На законодательном уровне необходимо предусмотреть требования к профессиональному уровню и стажу работы кандидатов в должностные лица местного самоуправления, а также средства на повышение квалификации специалистов путем выезда на курсы, семинары, приглашение высококвалифицированных специалистов.

Глава 2

Приоритеты совершенствования качества законодательства об охране здоровья граждан

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья граждан, изучение предложений по совершенствованию федерального законодательства, поступивших от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, свидетельствует о широком круге проблем законодательного регулирования, сложившихся в указанной сфере[1].

[1] При подготовке доклада использованы материалы следующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Государственного Собрания — Эл Курултая Республики Алтай,

Эти проблемы проявляются в низком качестве медицинской помощи и лекарственных средств, неравных возможностях для разных социальных групп в получении квалифицированной медицинской помощи, неудовлетворительном состоянии профилактики заболеваемости и формирования здорового образа жизни, в проблемах обеспечения прав пациентов и врачей, неэффективности финансирования сферы здравоохранения, низкой оплате труда медицинских работников и т.п.

В связи с этим в 2009 году в субъектах Российской Федерации велась интенсивная работа по совершенствованию регионального законодательства в сфере охраны здоровья граждан.

Важным приоритетом законодательной деятельности ряда территорий являлась профилактика заболеваемости и меры по формированию здорового образа жизни населения, особенно детей и молодежи. Усиление внимания к данной тематике было обусловлено, в определенной степени, проведением в 2009 году Года молодежи, а также реализацией мер по обеспечению профилактической направленности здравоохранения в рамках приоритетного национального проекта «Здоровье»[1].

Много внимания уделялось в субъектах Российской Федерации вопросам обеспечения права детей на охрану здоровья и их полноценного физического и духовного развития[2].

В ряде регионов были разработаны законы, направленные на профилактику алкоголизма, наркомании и токсикомании и борьбу с этими и другими социально опасными заболеваниями[3].

Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, Совета народных депутатов Кемеровской области, Законодательного Собрания Вологодской области, Московской областной Думы, Московской городской Думы, Законодательного Собрания Калужской области, Законодательного Собрания Приморского края, Алтайского краевого Законодательного Собрания, Законодательного Собрания Республики Карелия, Народного Собрания Республики Дагестан, Калининградской областной Думы, Ярославской областной Думы, Законодательного Собрания Калужской области, Псковского областного Собрания депутатов, администрации Алтайского края, правительств Белгородской области, Калининградской области, Калужской области, Орловской области, Самарской области, Томской области, Ярославской области, Кабинета Министров Республики Татарстан, Правительства Республики Хакасия, правительств Камчатского края, Сахалинской области, Пермского края.

[1] Напр.: Закон Еврейской автономной области от 22 июля 2009 года № 581-ОЗ «О молодежной политике в Еврейской автономной области», Закон г. Москвы от 30 сентября 2009 года № 39 «О молодежи», Закон Ленинградской области от 26 июня 2009 года № 55-оз «О внесении изменения в статью 19-1 областного Закона «О здравоохранении Ленинградской области», Закон Республики Саха (Якутия) от 18 июня 2009 года № 317-IV «О сохранении репродуктивного здоровья населения на территории Республики Саха (Якутия)».

[2] Приняты, например: Закон Республики Ингушетия от 17 ноября 2009 года № 52-РЗ «О дополнительных мерах по защите здоровья, физического, духовного и нравственного развития детей в Республике Ингушетия»; Закон Красноярского края от 7 июля 2009 года № 8-3618 «Об обеспечении прав детей на отдых, оздоровление и занятость в Красноярском крае»; Закон Костромской области от 10 марта 2009 года № 451-4-ЗКО «Об основах организации отдыха, оздоровления и занятости детей в Костромской области»; Закон Новгородской области от 31 августа 2009 года № 593-ОЗ «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию на территории Новгородской области».

[3] В их числе: Закон Республики Ингушетия от 10 апреля 2009 года № 15-РЗ «О мерах социальной поддержки граждан, страдающих социально значимыми заболеваниями и заболеваниями, представляющими опасность для окружающих»; Закон Республики Мордовия от 4 февраля 2009 года № 11-З «О профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании в Республике Мордовия»; Закон Республики Татарстан от 29 октября 2009 года № 50-ЗРТ «О профилактике наркомании и токсикомании»; Закон Иркутской области от 7 октября 2009 года № 62/28-оз «О профилактике наркомании и токсикомании в Иркутской области»; Закон Воронежской области от 19 октября 2009 года № 113-ОЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения в Воронежской области»; Закон Камчатского края от 26 мая 2009 года № 264 «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию в Камчатском крае»; Закон Камчатского края от 28 октября 2009 года № 314 «О профилактике нарко-

В 2009 году принимались также региональные законы, направленные на повышение доступности и качества медицинской помощи населению и совершенствование системы управления отраслью[1].

В связи с реализацией приоритетного национального проекта «Здоровье» в субъектах Российской Федерации решались задачи совершенствования деятельности Службы крови[2].

Еще одно актуальное в условиях финансово-экономического кризиса направление законодательного регулирования региональной государственной политики в сфере охраны здоровья — это улучшение доступности и качества лекарственного обеспечения граждан[3].

Много внимания в субъектах Российской Федерации уделялась вопросам укрепления кадрового состава, совершенствования оплаты труда и социального обеспечения работников отрасли[4].

мании и токсикомании на территории Камчатского края»; Закон Рязанской области от 3 июля 2009 года № 67-ОЗ «Об организации профилактики наркомании и токсикомании на территории Рязанской области».

[1] Закон Республики Башкортостан от 28 мая 2009 года № 131-з «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О частной медицинской деятельности в Республике Башкортостан»; Закон Республики Карелия от 8 июня 2009 года № 1301-ЗРК «О внесении изменений в Закон Республики Карелия «О некоторых вопросах деятельности государственной системы здравоохранения Республики Карелия»; Закон Забайкальского края от 30 апреля 2009 года № 171-ЗЗК «О некоторых вопросах в области здравоохранения» (направлен на обеспечение конституционных прав граждан на охрану здоровья, доступную и качественную медицинскую помощь и определяет правовое регулирование охраны здоровья граждан на территории Забайкальского края); Закон Псковской области от 30 сентября 2009 года № 903-оз «О реализации отдельных полномочий Российской Федерации в области охраны здоровья граждан на территории Псковской области»; Закон Магаданской области от 24 июня 2009 года № 1163-ОЗ «Об организации обязательного медицинского страхования неработающего населения в Магаданской области».

[2] В частности, Закон Орловской области от 11 ноября 2009 года № 992-ОЗ «О внесении изменений в Закон Орловской области «Об областной целевой программе «Безопасное донорство и перспективное развитие службы крови Орловской области на 2009—2010 годы».

[3] В частности, приняты Закон Республики Ингушетия от 21 октября 2009 года № 42-РЗ «О лекарственном обеспечении населения Республики Ингушетия», Закон Волгоградской области от 12 мая 2009 года № 1885-ОД «О лекарственном обеспечении населения Волгоградской области», Закон Краснодарского края от 7 июля 2009 года № 1781-КЗ «О лекарственном обеспечении».

[4] В том числе приняты следующие региональные законы: Закон Пермского края от 6 октября 2009 года № 507-ПК «Об обязательном страховании медицинских, фармацевтических и иных работников государственных учреждений здравоохранения Пермского края, работа которых связана с угрозой их жизни и здоровью, и единовременном денежном пособии в случае гибели работников государственных учреждений здравоохранения Пермского края»; Закон Калужской области от 13 ноября 2009 года № 593-ОЗ «Об установлении системы оплаты труда работников государственных учреждений социального обслуживания Калужской области» (вместе с Порядком исчисления размера средней заработной платы для определения размеров окладов руководителей государственных учреждений, Размерами и условиями установления повышающих коэффициентов к базовым окладам работников, занимающих должности, отнесенные к ПКГ медицинских и фармацевтических работников, работников образования, работников культуры, искусства и кинематографии, работников, занятых в сфере здравоохранения и предоставления социальных услуг, работающих в государственных учреждениях, Видами и условиями выплат компенсационного и стимулирующего характера); Закон Липецкой области от 27 марта 2009 года № 255-ОЗ «О поощрительных выплатах в сфере здравоохранения Липецкой области»; Закон Забайкальского края от 11 ноября 2009 года № 262-ЗЗК «Об организации транспортного обслуживания работников государственных учреждений здравоохранения, финансируемых из бюджета Забайкальского края»; Закон Камчатского края от 29 октября 2009 года № 336 «Об обязательном страховании медицинских, фармацевтических и иных работников учреждений здравоохранения, находящихся в ведении Камчатского края, работа которых связана с угрозой их жизни и здоровью»; Закон Краснодарского края от 3 июня 2009 года № 1754-КЗ «О внесении изменений в Закон Краснодарского края «Об утверждении краевой целевой программы «Врачебные кадры для сельского здравоохранения» на 2009—2015 годы» (направлен на повышение доступности и качества медицинской помощи, оказываемой сельскому населению края, обеспечение специалистами с высшим медицинским образованием учреждений здравоохранения в муниципальных районах Краснодарского края с низкой укомплектованностью врачебными кадрами); Закон Новгородской области от 5 февраля 2009 года № 468-ОЗ «Об осуществлении денежных выплат медицинским работникам учреждений муниципальной системы здравоохранения в 2009 году и о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями»; Закон Ханты-Мансийского

Результаты мониторинга правоприменительной практики в сфере здравоохранения, проводимого законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, позволяют выявить актуальные проблемы правового регулирования охраны здоровья населения и меры по его совершенствованию на федеральном уровне.

Согласно позиции Московской городской Думы основными недостатками правового регулирования в сфере здравоохранения являются наличие устаревших законодательных норм, а также отсутствие основополагающих законов, направленных на закрепление концептуальных подходов современного развития здравоохранения[1].

Появление частной медицины, платных медицинских услуг в государственных и муниципальных лечебно-профилактических учреждениях, развитие добровольного медицинского страхования, возможность для пациента всеми доступными средствами, в том числе через обращение в суд, защищать свои права при оказании медицинской помощи — все это диктует необходимость принятия новых законов, совершенствования законодательства, регулирующего правоотношения в здравоохранении и обеспечивающего организационное единство системы охраны здоровья в целом, а также устанавливающего ответственность субъектов Российской Федерации на всех уровнях за состояние здоровья населения.

В связи с этим предлагается разработать и принять федеральный закон «О здравоохранении в Российской Федерации», который определит единое правовое регулирование системы здравоохранения, устранит ее разобщенность и восстановит управляемость.

Предлагается также разработка новой редакции Закона Российской Федерации от 28 июня 1991 года № 1499-I «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» (далее — Закон Российской Федерации от 28 июня 1991 года № 1499-I), который должен обеспечить равенство прав застрахованных граждан, единство системы обязательного медицинского страхования и ее финансовую устойчивость.

Есть также необходимость совершенствования государственного регулирования порядка предоставления платных медицинских услуг в части регламентации оснований для их предоставления и решения вопросов ценообразования.

В целях обеспечения конституционных прав граждан на охрану здоровья и доступную медицинскую помощь предлагается ускорить принятие следующих федеральных законов: «О регулировании частной медицинской деятельности», «О государственных гарантиях медицинской помощи», «О правах пациентов», «О страховании профессиональной ответственности медицинских работников». В данных федеральных законах должно быть законодательно закреплено конституционное право на бесплатную медицинскую помощь, установлены принципы направления граждан для получения гарантированной специализированной медицинской помощи. Важным и непременным условием является включение оказания специализированной высокотехнологичной помощи в разряд бесплатной медицинской помощи.

Следует отметить, что мнение о необходимости системного совершенствования законодательства в сфере охраны здоровья разделяется практически всеми

автономного округа — Югры от 8 мая 2009 года № 68-оз «О денежных выплатах медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам учреждений и подразделений скорой медицинской помощи муниципальной системы здравоохранения».

[1] Письмо председателя Московской городской Думы В.М. Платонова от 16 декабря 2009 года № 0801-18-9641/09.

субъектами Российской Федерации, направившими свои предложения в адрес Совета Федерации.

Московская областная Дума[1] отмечает, что одной из наиболее актуальных проблем практически во всех субъектах Российской Федерации является обеспечение дополнительной лекарственной помощью, изделиями медицинского назначения и техническими средствами реабилитации отдельных категорий граждан в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

С учетом трудностей прогноза роста цен на эти программы целесообразно предусмотреть в федеральном бюджете резерв финансовых средств для оплаты долга без перехода на последующие годы.

В связи с этим в целях сохранения стабильной ситуации по дополнительному лекарственному обеспечению граждан и во избежание роста социальной напряженности предлагается предусмотреть увеличение объемов финансирования программы дополнительного лекарственного обеспечения. Финансовый норматив на 1 гражданина, получающего государственную социальную помощь в виде дополнительного лекарственного обеспечения, на сегодняшний день составляет 480 рублей в месяц, что не соответствует фактической потребности. Так, в Московской области средняя стоимость 1 льготного рецепта 1149 рублей в месяц.

Кроме этого, существует ряд неурегулированных вопросов по обеспечению лекарственными средствами больных детей с наследственными заболеваниями, такими как мукополисахаридоз и глютаровая ацидурия. Лекарственные средства, необходимые для лечения этих заболеваний, крайне дорогостоящи, отечественных аналогов этих препаратов не существует, поэтому необходимо рассмотреть вопрос о включении этих заболеваний в федеральную программу обеспечения дорогостоящими лекарственными средствами «Семь нозологий». Необходимо более оперативное принятие нормативных правовых актов в сфере обеспечения льготными лекарственными средствами отдельных категорий граждан.

Проблема закрепления кадров в системе муниципального здравоохранения отмечается как одна из важных проблем, так как происходит постоянная утечка кадров. Основная причина отказа молодых специалистов от оформления на работу в муниципальные и государственные лечебные учреждения — в том, что престижнее и проще работать в коммерческих фирмах, чем в лечебных учреждениях.

Предлагается решить вопрос закрепления кадров в муниципальном и государственном здравоохранении путем направления выпускников медицинских вузов, обучающихся на бюджетной основе, в муниципальные или государственные лечебные учреждения по выбору выпускника для работы в них в течение 3—5 лет.

Законодательное Собрание Вологодской области[2] отмечает крайнюю неравномерность развития законодательства о здравоохранении. По мнению законодателей, наименее разработаны вопросы защиты прав пациентов. Несовершенством и чрезмерной сложностью отличается правовой режим финансирования здравоохранения. Нормы, касающиеся ответственности в сфере здравоохранения, рассредоточены преимущественно в административном и уголовном законодательстве. Наиболее быстрыми темпами развивается блок, включающий акты по отдельным направлениям медицинской деятельности (о семейных врачах,

[1] Письмо председателя Московской областной Думы В.Е. Аксакова от 30 ноября 2009 года № Д-1-26-1002.

[2] Письма заместителя председателя Законодательного Собрания Вологодской области В.В. Буланова от 23 октября 2009 года № 1721/09 и от 27 ноября 2009 года № 1975/09.

психиатрической помощи, иммунопрофилактике инфекционных болезней и так далее). Однако самыми существенными недостатками в развитии отечественного законодательства в сфере охраны здоровья граждан являются неполная концептуальная проработка и обоснованность основополагающего блока — актов, определяющих правовые основы деятельности национальной системы здравоохранения.

Система обязательного медицинского страхования, которая призвана компенсировать больным расходы на лечение, действует неэффективно. Из-за недостатков организационного плана, низкого финансирования сформировалась почти узаконенная система оплаты по тем направлениям медицинской помощи, которые законодательно определены для граждан как бесплатные или частично оплачиваемые. Нарастание платности порождает скрытую коммерциализацию государственных и муниципальных учреждений здравоохранения.

С целью объединения и гармонизации трех систем здравоохранения (государственная, муниципальная, частная) предлагается принятие закона о частной системе здравоохранения, целями которого должны стать полная легализация деятельности частных медицинских организаций и лиц, занимающихся частной медицинской деятельностью, создание здоровой конкуренции в сфере оказания медицинских услуг.

Согласно позиции Законодательного Собрания Вологодской области необходимо в первоочередном порядке принять федеральный закон о здравоохранении в Российской Федерации, который направлен на формирование четкого правового регулирования в сфере здравоохранения, обеспечивающего сохранение единства государственной политики в этой сфере для всех субъектов права.

Пакетом предлагается принять проекты федеральных законов «О регулировании частной медицинской деятельности», «О защите прав пациентов», «О репродуктивных правах», «О дополнительном медицинском страховании граждан», «О страховании профессиональной ответственности медицинских работников», «Об изделиях медицинского назначения», «Об общественных медицинских движениях».

В сфере лекарственного обеспечения назрела необходимость реализации дополнительных мер, гарантирующих безопасность и справедливое возмещение ущерба гражданам при проведении клинических исследований лекарственных средств; создание надежных барьеров, защищающих граждан от потребления фальсифицированных лекарственных средств, в том числе установление ответственности за производство и распространение фальсифицированных лекарственных средств.

Одной из проблем, требующих законодательного регулирования на федеральном уровне, является организация лекарственного обеспечения жителей сельских муниципальных образований, на территориях которых отсутствуют аптечные учреждения, имеющие лицензию на осуществление фармацевтической деятельности. Актуальность данной проблемы подтверждается тем, что в адрес Государственной Думы в 2007—2009 годах было направлено более 10 проектов федеральных законов от субъектов Российской Федерации, направленных на разрешение сложившейся ситуации.

Несмотря на обилие подзаконных актов (например, нескольким законодательным актам в области обеспечения населения лекарственными средствами соответствует около 100 подзаконных актов), многие нормы, закрепленные на уровне законов, практически не действуют по причине отсутствия предусмотренных актов Правительства Российской Федерации, министерств и ведомств Российской Фе-

дерации. Так, по предмету регулирования Основ законодательства об охране здоровья граждан за более чем 10-летнюю историю их существования не принят ряд подзаконных актов, а предмет регулирования принятых постановлений и приказов не в полной мере соответствует обозначенному в указанных Основах.

Согласно оценке Совета народных депутатов Кемеровской области[1] в настоящее время принято значительное количество федеральных законов, постановлений Правительства Российской Федерации, приказов Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации и ряда других ведомств, которые направлены на упорядочение деятельности органов и учреждений здравоохранения, определены рамки государственных гарантий по обеспечению населения бесплатной медицинской помощью.

В то же время реформы в области здравоохранения идут медленно и не позволяют решать насущные задачи. Основные помехи — это сложности с финансированием здравоохранения (как бюджетного, так и в рамках обязательного медицинского страхования и добровольного медицинского страхования), что не позволяет полностью реализовать государственные гарантии оказания бесплатной медицинской помощи.

Для эффективного развития здравоохранения необходимо, чтобы в полной мере заработали программа управления качеством медицинской помощи, программа государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи и программа организационной и экономически обоснованной реструктуризации системы здравоохранения. Для этого требуется активизация работы по: принятию проекта федерального закона «О здравоохранении в Российской Федерации», специального законодательства, касающегося обеспечения качества медицинской помощи и прав пациента; законодательному совершенствованию процесса управления отраслью и ее финансирования; разработке законодательства в сфере подготовки и использования медицинских кадров и защиты их прав и нового федерального закона «О медицинском страховании».

В предложениях Совета народных депутатов Кемеровской области также отмечается, что первоочередной задачей законотворческой деятельности сегодня является разработка и принятие пакета федеральных законов «О здравоохранении в Российской Федерации», «О регулировании частной медицинской деятельности», «О страховании профессиональной ответственности медицинских работников», «О государственных гарантиях бесплатной медицинской помощи», «Об обязательном медицинском страховании». Важно предусмотреть в разрабатываемом законодательстве действенные механизмы контроля, в том числе общественного, в сфере здравоохранения. Разработка указанных законопроектов должна сопровождаться их широким обсуждением с привлечением всех заинтересованных сторон, и прежде всего медицинской общественности.

Следующим этапом работы должно стать создание соответствующей нормативной правовой базы на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Согласно позиции Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан[2] одним из направлений развития реформы в сфере здравоохранения является законодательное решение проблемы оказания платных услуг государст-

[1] Письмо заместителя председателя Совета народных депутатов Кемеровской области Н.В. Зинкевича от 30 ноября 2009 года № 02/707.

[2] Письмо председателя Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан К.Б. Толкачева от 7 октября 2009 года № 784-ГС.

венными и муниципальными учреждениями здравоохранения, а также вопроса распределения доходов от указанной деятельности.

Отсутствие законодательной основы платной медицинской деятельности государственных и муниципальных учреждений не позволяет решить вопросы налогообложения таких доходов, компенсации расходов и затрат государства и муниципалитетов на оказание платных услуг в подведомственных больницах, проблемы подмены бесплатной помощи гражданам платными услугами, коммерциализации бюджетных медицинских учреждений, учета доходов от платной деятельности в сметно-бюджетной системе финансирования и является потенциальной коррупционной средой. Между тем существование государственной и муниципальной систем здравоохранения обусловлено необходимостью реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь. В то же время правовое регулирование рассматриваемых вопросов имеет исключительно подзаконный и локальный характер и осуществляется разными способами в федеральных, региональных и муниципальных учреждениях здравоохранения.

В связи с этим Государственное Собрание — Курултай Республики Башкортостан предлагает дополнить Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан нормами, регулирующими условия и порядок оказания платных медицинских услуг государственными и муниципальными учреждениями здравоохранения, а также закрепить порядок распределения доходов от указанной платной деятельности между соответствующими бюджетами, медицинскими учреждениями и их работниками.

Государственным Собранием — Эл Курултаем Республики Алтай[1] обращается внимание на необходимость совершенствования системы обязательного медицинского страхования. Реализация в Российской Федерации принципов обязательного медицинского страхования привела к противоречивым последствиям.

Отмечается, что введение обязательного медицинского страхования (ОМС) в нашей стране способствовало появлению принципиально новых подходов к организации и обеспечению качества медицинской помощи. Благодаря существованию системы обязательного медицинского страхования начался постепенный переход от содержания медицинских учреждений в соответствии с нормативами бюджетного финансирования к оплате их деятельности в зависимости от объема и качества оказанной медицинской помощи.

Изменение механизмов финансирования медицинских учреждений, включение в реализацию программы ОМС медицинских учреждений любой формы собственности, предоставление пациентам права выбора медицинского учреждения и врача привели к тому, что в здравоохранении получили развитие рыночные отношения.

Однако выбранная модель бюджетно-страховой медицины оказалась сложной и дорогостоящей. Недостаточная координация со стороны федеральных органов власти обусловила значительное разнообразие подходов к реализации Закона Российской Федерации от 28 июня 1991 года № 1499-I на местах. Произошло частичное дублирование функций территориальных фондов ОМС и органов управления здравоохранением. Финансовые средства двигались по удлиненной цепочке, что не всегда способствовало доведению их до пациентов в полном объеме. Значительные финансовые средства шли на содержание фондов и страховых компаний. Кроме того, в системе ОМС отсутствовали два важнейших звена,

[1] Письмо заместителя председателя Государственного Собрания — Эл Курултая Республики Алтай Т.А. Гигель от 1 декабря 2009 года № 1576.

формирующих здоровье людей, — профилактика заболеваний и реабилитация после перенесенного заболевания.

В результате отечественная система здравоохранения столкнулась с целым рядом проблем:

снизились качество и доступность медицинской помощи населению;

недостаточное финансирование здравоохранения совмещается с низкой эффективностью использования ресурсов и несбалансированностью структуры медицинской помощи;

программа государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи во многом имеет декларативный характер, так как не обеспечена в полном объеме финансовыми средствами;

до сих пор не решена проблема равнодоступности медицинской помощи для жителей разных регионов страны, а также сельского и городского населения;

расходы бюджетов и средств ОМС отдельных регионов и муниципальных образований на 1 жителя различаются в десятки раз, что нарушает принципы социальной справедливости;

остается неудовлетворительным состояние материально-технической базы лечебно-профилактических учреждений.

В настоящее время отсутствует законодательное регулирование в сфере частного здравоохранения.

В связи с этим Государственным Собранием — Эл Курултаем Республики Алтай предлагается ускорить рассмотрение и принятие, находящихся в Государственной Думе законопроектов «О здравоохранении в Российской Федерации», «О государственных гарантиях оказания бесплатной медицинской помощи гражданам Российской Федерации», «О регулировании частной медицинской деятельности», «О правах пациентов», «О страховании профессиональной ответственности медицинских работников», «Об общественных медицинских движениях», внесенных депутатами Государственной Думы в 1999—2005 годах.

Ярославская областная Дума обращает внимание на необходимость установления федеральных стандартов качества медицинской помощи по всем видам заболеваний[1].

С 1 января 2008 года полномочия по контролю за соответствием оказываемой медицинской помощи федеральным стандартам переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральное законодательство предоставило органам власти субъектов Российской Федерации право устанавливать региональные стандарты, которые не должны быть ниже федеральных, и контролировать их соблюдение. Однако реализация данного права невозможна из-за отсутствия федеральных стандартов оказания медицинской помощи по ряду заболеваний.

Калининградской областной Думой предлагается законодательно устранить правовую коллизию в части сертификации специалистов сферы здравоохранения[2].

Так, в соответствии со статьей 54 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан право на занятие медицинской и фармацевтической деятельностью в Российской Федерации имеют лица, получившие высшее или среднее медицинское и фармацевтическое образование в Российской Федерации, имеющие диплом и специальное звание, а также сертификат специа-

[1] Письмо председателя Ярославской областной Думы В.В. Рогоцкого от 30 ноября 2009 года № 01-02/879.

[2] Письмо председателя Калининградской областной Думы С.В. Булычева от 1 декабря 2009 года № 13.6-04/1914.

листа и лицензию на осуществление медицинской или фармацевтической деятельности. Сертификат специалиста выдается на основании послевузовского профессионального образования (аспирантура, ординатура), или дополнительного образования (повышение квалификации, специализация), или проверочного испытания, проводимого комиссиями профессиональных медицинских и фармацевтических ассоциаций.

Вместе с тем в сложившейся практике сертификат специалиста выдается по завершении обучения в интернатуре на базе лечебно-профилактических учреждений после проведения проверочного испытания комиссиями медицинских вузов. Это создает правовую коллизию и требует внесения в Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан соответствующего дополнения.

Кроме того, предлагается обеспечить правовое регулирование деятельности частной системы здравоохранения. Отсутствие соответствующего законодательного акта затрудняет взаимодействие учреждений и организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения со структурами частной системы. В интересах охраны здоровья населения необходимы учет объемов и структуры медицинской помощи, предоставляемой учреждениями частной системы здравоохранения на уровне регионов, равно как и контроль качества оказываемой ими медицинской помощи и лекарственного обеспечения граждан. В этих целях целесообразно принятие федерального закона о частной системе здравоохранения, в котором указанные вопросы нашли бы отражение.

Статьей 64 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан предусмотрено, что для медицинских, фармацевтических и иных работников государственной и муниципальной систем здравоохранения, работа которых связана с угрозой их жизни и здоровью, устанавливается обязательное страхование в соответствии с Перечнем должностей, занятие которых связано с угрозой жизни и здоровью работников, утверждаемым Правительством Российской Федерации.

Размер и порядок обязательного страхования для медицинских, фармацевтических и иных работников организаций здравоохранения, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, работа которых связана с угрозой их жизни и здоровью, устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем федеральным законодателем источник финансирования расходов по обязательному страхованию медицинских работников не определен. В связи с этим с учетом положений статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации предлагается определить как источник финансирования указанных расходов средства соответствующих субвенций федерального бюджета.

Народным Собранием Республики Дагестан обращено внимание на необходимость совершенствования системы государственных гарантий обеспечения граждан медицинской помощью за счет федерального бюджета. Должна быть установлена законодательно возможность осуществления реального контроля и управления системой здравоохранения со стороны государства, повышения ответственности не только Минздравсоцразвития России, но и других министерств за состояние здоровья населения[1].

[1] Письмо первого заместителя председателя Народного Собрания Республики Дагестан Н.Ю. Алчиева от 23 ноября 2009 года № 01-02/806рф.

В связи с этим предлагается принять находящийся на рассмотрении в Государственной Думе проект федерального закона «О здравоохранении в Российской Федерации», который мог бы разрешить часть вышеизложенных проблем. Внесением изменений в существующие Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан все насущные вопросы решить сложно, так как нужны принципиально новые подходы в обеспечении здоровья населения.

Законодательным Собранием Республики Карелия ставится вопрос о необходимости обеспечения надежного финансирования медицинской помощи населению муниципальных образований в связи с принятием законодательства о местном самоуправлении. Выделение муниципальной системы здравоохранения из некогда единой государственной системы здравоохранения породило множество проблем. В соответствии с законодательством основным полномочием местного самоуправления является организация и финансирование первичной медико-санитарной помощи населению, которая является основным, доступным и бесплатным для каждого гражданина видом медицинского обслуживания и включает лечение наиболее распространенных болезней, а также травм, отравлений и других неотложных состояний; медицинскую профилактику важнейших заболеваний; санитарно-гигиеническое образование; другие мероприятия, связанные с оказанием медико-санитарной помощи гражданам по месту жительства[1].

Таким образом, именно на местное самоуправление ложится груз ответственности за основной объем медицинской помощи, оказываемой населению. Серьезной проблемой при реализации полномочий местного самоуправления является недостаточность источников формирования местного бюджета.

Еще одна проблема муниципальной системы здравоохранения — отсутствие полномочий по организации и финансированию специализированной медицинской помощи в муниципальных организациях здравоохранения. Таким образом, вся специализированная медицинская помощь в муниципальных учреждениях здравоохранения по-прежнему остается без законодательного закрепления.

В сфере регулирования предоставления платных медицинских услуг населению постановление Правительства Российской Федерации от 13 января 1996 года № 27 «Об утверждении Правил предоставления платных медицинских услуг населению медицинскими учреждениями» устарело и вошло в противоречие с законодательными актами, прежде всего с Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-I «О защите прав потребителей». Необходимо на федеральном уровне разработать и установить единый типовой порядок (в том числе в формировании тарифов) и регламентировать условия предоставления платных медицинских услуг на всех уровнях системы здравоохранения.

Алтайским краевым Законодательным Собранием предлагается повышение в 2010 году страхового взноса обязательного медицинского страхования на величину более 2,9 %; изменение тарифов на медицинские услуги. Кроме того, в законодательстве, регулирующем сферу медицинского страхования граждан Российской Федерации, предлагается предусмотреть нормы, стимулирующие ведение гражданами здорового образа жизни (в части предоставления льгот и поощрений не болеющим и некурящим работникам; установления предпочтения не болеющим и некурящим соискателям при приеме на определенные должности и другие меры)[2].

---

[1] Письмо и.о. председателя Законодательного Собрания Республики Карелия А.Б. Переплеснина от 16 ноября 2009 года № 01-1.5/1734.

[2] Письмо заместителя председателя Алтайского краевого Законодательного Собрания С.В. Землюкова от 3 декабря 2009 года № 4379/01-09.

Законодательное Собрание Приморского края в рамках Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан и в целях совершенствования законодательства в сфере здравоохранения предлагает рассмотреть возможность принятия следующих федеральных законов: «О здравоохранении в Российской Федерации», «О государственных гарантиях оказания гражданам бесплатной медицинской помощи», «О защите прав пациента», «Об обязательном страховании профессиональной ответственности медицинских работников», «О внесении изменений в Федеральный закон «Об автономных учреждениях» (в части отмены запрета создания автономного учреждения здравоохранения путем изменения типа существующего учреждения здравоохранения), «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О донорстве крови и ее компонентах» (в части развития института безвозмездного добровольного донорства и юридического закрепления прав донора, реципиента крови; создания единого государственного автоматизированного информационного банка крови и ее компонентов)[1].

Кроме того, предлагается также рассмотреть возможность разработки федеральных нормативных правовых актов о:

разграничении порядка предоставления гражданам бесплатной медицинской помощи и получения платных медицинских услуг, установлении механизма правового регулирования оказания платных медицинских услуг;

включении лекарственного обеспечения граждан в программу государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи и в медико-экономические стандарты в качестве их составной части.

Обращено внимание на необходимость ускорения принятия Концепции развития системы здравоохранения в Российской Федерации до 2020 года.

Отмечается также, что в связи с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс Российской Федерации, утверждение краевых целевых программ относится к полномочиям исполнительной власти субъекта Российской Федерации, что лишает законодательную власть субъекта Российской Федерации права принимать участие в разработке и внесении предложений в краевые целевые программы.

Законодательным Собранием Калужской области предлагается внести изменения в федеральное законодательство в части создания условий для развития и доступности лекарственного обеспечения граждан[2].

В соответствии с требованиями федерального законодательства розничная торговля лекарственными средствами осуществляется через аптечные учреждения (аптеки, аптечные пункты, аптечные киоски и аптечные магазины) при наличии у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей лицензии на осуществление фармацевтической деятельности.

Согласно статье 8 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан к ведению органов местного самоуправления относится создание условий для развития и доступности лекарственного обеспечения граждан.

В настоящее время из-за низкой рентабельности прекращают свою деятельность аптечные учреждения в сельских поселениях, а законодательство не допускает реализации лекарственных средств в сельских врачебных амбулаториях и фельдшерско-акушерских пунктах. В результате сельские жители для приобрете-

[1] Письмо председателя Законодательного Собрания Приморского края В.В. Горчакова от 2 декабря 2009 года № 07/15-12/1498.

[2] Письмо заместителя председателя Законодательного Собрания Калужской области А.П. Сафронова от 25 ноября 2009 года № 1-0802.

ния лекарственных средств и товаров медицинского назначения вынуждены выезжать за пределы сельских поселений.

Органы местного самоуправления не могут реализовать требования федерального законодательства по решению вопросов местного значения в области охраны здоровья граждан. Предлагается предоставить возможность сельским жителям приобретать лекарственные средства непосредственно в отделениях общих врачебных (семейных) практик, сельских врачебных амбулаториях, фельдшерских и фельдшерско-акушерских пунктах в случае отсутствия в сельском поселении аптечных учреждений.

Псковским областным Собранием депутатов отмечается, что в существующем законодательстве не разграничены полномочия между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления по осуществлению профилактических, санитарно-гигиенических, противоэпидемических мероприятий, в частности по проведению заключительной дезинфекции в очагах инфекционных заболеваний. В связи с этим предлагается внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» или Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан[1].

По оценке администрации Алтайского края, формирование правовой базы здравоохранения на федеральном уровне отстает от потребностей субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и сдерживает развитие регионального законодательства[2].

Федеральных законов, четко определяющих предмет и полномочия Российской Федерации и ее субъектов в области здравоохранения, пока нет. К исключительному ведению Российской Федерации отнесена координация деятельности органов государственной власти и управления, хозяйствующих субъектов, субъектов государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения в области охраны здоровья граждан, охраны семьи, материнства, отцовства и детства. Вместе с тем координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства согласно пункту «ж» статьи 72 Конституции Российской Федерации отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В связи с этим к федеральным полномочиям, в частности, должны быть отнесены:

установление государственных минимальных социальных стандартов технологий диагностики и лечения как основы планирования расходов на здравоохранение;

разработка нормативов минимальной бюджетной обеспеченности расходов на здравоохранение на всех уровнях;

отработка механизмов финансового выравнивания условий оказания медицинской помощи в рамках реализации территориальных программ государственных гарантий в зависимости от состояния здоровья населения, уровня социально-экономического развития регионов и ресурсной обеспеченности здравоохранения.

---

[1] Письмо председателя Псковского областного Собрания депутатов Б.Г. Полозова от 23 ноября 2009 года № 1-1222.

[2] Письмо заместителя губернатора Алтайского края Б.В. Ларина от 8 октября 2009 года № 3297.

Особенностью муниципального здравоохранения в настоящее время является появление в его системе множества новых видов учреждений или структур: дневные стационары, микрополиклиники, дома сестринского ухода, хосписы, подразделения врачей общей практики и так далее. Однако сложившаяся ситуация показывает, что с передачей местному самоуправлению определенных функций и полномочий в сфере охраны здоровья населения утрачивается контроль в области здравоохранения. Это позволяет сделать вывод о том, что в системе здравоохранения должна быть управленческая вертикаль, поскольку органы исполнительной власти независимо от иерархического уровня проводят в области охраны здоровья государственную политику.

Правительство Камчатского края предлагает рассмотреть вопрос об установлении дифференцированных нормативов объема медицинской помощи — с учетом особенностей территорий, отдаленности населенных пунктов и плотности населения, а при расчете нормативов стоимости учитывать реальность обеспечения нормативной загрузки действующей сети амбулаторно-поликлинических и стационарных учреждений в соответствии с рекомендуемыми Минздравсоцразвития России нормами нагрузки учреждений, адаптированными к местным условиям. Эффективность программ должна быть привязана к конкретной территории[1].

Статья 23 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан «Права беременных женщин и матерей» закрепляет гарантии обеспечения полноценным питанием беременных женщин, кормящих матерей, а также детей в возрасте до 3 лет. В связи с существенным различием в развитии регионов Российской Федерации предлагается рассмотреть вопрос об обеспечении полноценным питанием беременных женщин, кормящих матерей, а также детей в возрасте до 3 лет. Указанная проблема на сегодняшний день является особенно острой, так как принятые в субъектах Российской Федерации нормативные правовые акты существенно отличаются друг от друга при единстве системы здравоохранения страны.

Предлагается разработать на федеральном уровне нормативный правовой акт, регулирующий вопросы предоставления полноценного питания беременным женщинам, кормящим матерям, а также детям в возрасте до 3 лет, в котором необходимо четко определить, что включает в себя понятие полноценного питания, как осуществлять обеспечение этим питанием, кто и как определяет набор продуктов питания на ребенка, беременную или кормящую мать, каким категориям граждан выписываются рецепты на питание (с учетом или без учета дохода семьи).

На сегодняшний день существует множество нерешенных вопросов, касающихся экономической эффективности конкурсных торгов в здравоохранении, в частности проблемы приобретения медицинского оборудования и медикаментов. Так, в соответствии с пунктом 3 статьи 22 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ) конкурсная документация не должна содержать указание на товарные знаки, знаки обслуживания, фирменные наименования, патенты, полезные модели, промышленные образцы, наименование места происхождения товара или наименование производителя, а также тре-

[1] Письмо первого вице-губернатора — заместителя председателя правительства Камчатского края И.А. Третьякова от 19 октября 2009 года № 03-3934.

бования к товару, его производителю, информации, работам, услугам, если такие требования влекут за собой ограничение количества участников размещения заказа.

Согласно информационному письму от 31 октября 2007 года Минэкономразвития и торговли России № 16811-АП/Д04, Минздравсоцразвития России № 8035-ВС, Федеральной антимонопольной службы № ИА/20555 «О применении норм Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в рамках Программы дополнительного лекарственного обеспечения» размещение заказов на поставку лекарственных средств осуществляется по международным непатентованным названиям; исключения имеются только при закупке инсулина и циклоспорина, которые закупаются по торговому наименованию.

Полномочия по обеспечению лекарственными средствами льготной категории граждан переданы субъектам Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

На практике большое количество граждан льготной категории по жизненным показаниям (непереносимость препарата, подбор препарата произведенного в институте или при стационарном лечении, аллергические реакции и так далее) остро нуждаются в препарате, имеющем определенное торговое наименование и производителя. Для разрешения проблемы предлагается внести изменения в Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ в части содержания конкурсной документации при осуществлении закупки лекарственных препаратов.

Еще одной проблемой является размещение на конкурсной основе заказов на услуги, предоставляемые населению в сфере обязательного медицинского страхования. Страхование неработающего населения отнесено к расходным полномочиям субъектов Российской Федерации. Так как средства на страхование неработающего населения закладываются в бюджете ежегодно, то и размещать государственный заказ на страхование неработающего населения предлагается тоже ежегодно.

Страховые компании должны конкурировать между собой, а конкурсные комиссии — определять лучших исходя из интересов населения. Однако, как правило, смена страховщика создает для населения проблемы, заключающиеся в необходимости смены страховых полисов, получить которые при массовой их замене становится достаточно сложным делом. К тому же несложные расчеты свидетельствуют о прямых экономических потерях в случае необходимости замены полисов как для населения, так и для страховщика и страхователя.

Система размещения государственных заказов на конкурсной основе имеет следующие недостатки: не учитывает специфики здравоохранения, является чрезмерно забюрократизированной, привлекает к решению специальных медицинских вопросов непрофессионалов, рассчитана только на технических исполнителей, является длительной процедурой, слабо сочетается с планируемыми перспективами расширения хозяйственной самостоятельности медицинских организаций, не способствует работе по планированию и развитию деятельности отечественных производителей медицинской продукции и услуг.

В связи с этим предлагается разработка проекта федерального закона о размещении государственного (муниципального) заказа в здравоохранении или до-

полнение Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ статьей, регулирующей участие учреждений, предприятий и организаций здравоохранения в размещении заказов.

В предложениях, поступивших из Белгородской области, также ставится вопрос о необходимости более четкого разграничения полномочий в сфере здравоохранения между региональными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в зависимости от видов оказания медицинской помощи[1].

Правительство Калининградской области предлагает внести в федеральное законодательство нормы в части предоставления субъектам Российской Федерации права устанавливать в территориальных программах государственных гарантий нормативы объемов медицинской помощи и нормативы финансовых затрат на единицу объема исходя из реальных возможностей бюджета субъекта Российской Федерации и фактической потребности населения в медицинской помощи[2].

Губернатором Калужской области отмечается, что основная проблема, с которой сталкиваются граждане при обращении за медицинской помощью в государственные и муниципальные учреждения здравоохранения, — невозможность ее получения в необходимом объеме бесплатно. Это связано с несбалансированностью государственных гарантий и имеющихся финансовых ресурсов. Такая сбалансированность может быть обеспечена как путем улучшения финансирования здравоохранения за счет увеличения финансовых поступлений, так и за счет повышения эффективности существующих механизмов финансирования здравоохранения, в том числе модернизации системы обязательного медицинского страхования. Предлагается также конкретизация государственных гарантий медицинской помощи (по видам, объемам, порядку и условиям оказания медицинской помощи), которая гарантируется всем гражданам Российской Федерации на бесплатной основе[3].

В настоящее время система здравоохранения страны законодательно разделена на государственную, муниципальную и частную системы здравоохранения. Это приводит к разобщенности и неуправляемости в здравоохранении.

В связи с этим предлагается внести изменения в Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, которые устанавливали бы деятельность на территории Российской Федерации единой национальной системы здравоохранения, а также определяли бы организационную структуру и компетенцию управляющего органа, единого для системы здравоохранения на всей территории страны, обязательное исполнение нормативных актов управляющего органа для всех субъектов здравоохранения, конкретные меры ответственности за неисполнение данных актов.

Серьезной проблемой при реализации полномочий местного самоуправления является недостаточность источников формирования местного бюджета. Можно было бы возложить на субъекты Российской Федерации обязанности по организации и финансированию медицинской помощи, заложенной в программы государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи (а не только специализированной, как в действующем законодательстве).

---

[1] Письмо заместителя губернатора Белгородской области — руководителя аппарата губернатора области О.Н. Полухина от 9 октября 2009 года № 1/4-5125.

[2] Письмо вице-премьера правительства Калининградской области Ю.С. Шалимова от 26 ноября 2009 года № 2678-1/3.

[3] Письмо губернатора Калужской области А.Д. Артамонова от 22 октября 2009 года № 01-46/9358-09.

Правительством Орловской области предлагается обеспечить более четкое правовое регулирование народной медицины (целительства) как самостоятельного рода деятельности в сфере охраны здоровья населения[1].

Лица, получившие диплом целителя, занимаются народной медициной в порядке, устанавливаемом органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области здравоохранения в соответствии со статьей 56 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан.

Статьей 56 установлен порядок осуществления частной медицинской практики — оказания медицинских услуг медицинскими работниками вне учреждений государственной и муниципальной систем здравоохранения за счет личных средств граждан или за счет средств предприятий, учреждений и организаций, в том числе страховых медицинских организаций, в соответствии с заключенными договорами.

Право на занятие частной медицинской практикой имеют лица, получившие диплом о высшем или среднем медицинском образовании, сертификат специалиста и лицензию на медицинскую деятельность. Однако народная медицина хоть и отнесена Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан к сфере здравоохранения, она не включена в номенклатуру лицензируемых работ и услуг по медицинской деятельности.

Таким образом, имеется коллизия норм, регулирующих занятие народной медицинской (целительством) и частной медицинской практикой. На практике складывается ситуация, когда за дипломом народного целителя обращаются граждане, не только не имеющие высшего или среднего медицинского образования, но и отношения к медицине вообще.

С учетом важности и актуальности вопроса предлагается законодательно определить организационные формы, в рамках которых народные целители могут осуществлять свою деятельность, включить указанную деятельность в номенклатуру лицензируемых работ и услуг по медицинской деятельности. Кроме того, предлагается установить ответственность профессиональных медицинских ассоциаций, выдающих рекомендации и представления соискателям дипломов целителей.

В материалах правительства Самарской области отмечается, что текущее законодательство в сфере охраны здоровья граждан не в полной мере отвечает современным требованиям эффективного регулирования оказания медицинских услуг[2].

Не урегулирована федеральными законами деятельность коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей, составляющих эту систему.

Для перехода к одноканальному финансированию здравоохранения предлагается внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, а также в другие законодательные акты Российской Федерации. Изменения должны быть направлены на консолидацию ресурсов всех уровней для финансирования здравоохранения и предусматривать возможность адекватного управления здравоохранением на уровне органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с оперативным реагированием на потребности населения территории в медицинских услугах с соответствующим обеспечением этих потребностей необходимыми ресурсами.

---

[1] Письмо первого заместителя губернатора и председателя правительства Орловской области Б.М. Коновалова от 24 ноября 2009 года № 1938пр.

[2] Письмо вице-губернатора — первого заместителя председателя правительства Самарской области А.П. Нефедова от 30 ноября 2009 года № 6-30/2897.

Правительство Томской области отмечает ряд проблем при оказании гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, связанных с ведомственным толкованием реализации бесплатной медицинской помощи и отсутствием единой системы выравнивания программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, невозможностью применения единых методик подушевых нормативов[1].

Данные проблемы предлагается разрешить путем принятия в виде федерального закона Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на очередной год.

Кроме того, нуждается в уточнении статья 54 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан в части реализации требования наличия «специального звания» для занятия медицинской деятельностью и «лицензии на осуществление медицинской и фармацевтической деятельностью». Это связано с тем, что, во-первых, в рамках действующего законодательства лицензирование осуществляется в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а не физических лиц (врачей, медицинских сестер); во-вторых, вопросы «специального звания» для занятия медицинской деятельностью законодательством не урегулированы, что ставит под вопрос законность занятия медицинской деятельностью всех медицинских работников.

Правительство Ярославской области предлагает пересмотреть в Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан части 2, 3 статьи 64, которой определено, что размер и порядок обязательного страхования для медицинских, фармацевтических и иных работников организаций здравоохранения, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, работа которых связана с угрозой их жизни и здоровью, устанавливается соответственно органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления[2].

Предлагается установление единого на всей территории России размера и порядка обязательного страхования данной категории работников — «Размер и порядок обязательного страхования для медицинских, фармацевтических и иных работников учреждений государственной и муниципальной систем здравоохранения определяется федеральным законодательством».

Новая редакция статьи позволит устранить несоответствия норм федеральных законов от 30 марта 1995 года № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», от 18 июня 2001 года № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации», Закона Российской Федерации от 27 ноября 1992 года № 4015-I «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

В материалах Правительства Республики Татарстан отмечается, что статья 35 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ предусматривает изъятие из ведения субъектов Российской Федерации полномочий по выдаче разрешений на применение на территориях субъектов Российской Федерации новых медицинских технологий, включая новые методы профилактики, диагностики и лечения. Учитывая, что упомянутые полномочия уже принадлежали субъектам Российской Федерации и у них имеется значительный опыт их реализации,

[1] Письмо и.о. губернатора Томской области О.В. Козловской от 27 ноября 2009 года № ВК-03-16490.

[2] Письмо заместителя губернатора Ярославской области А.В. Бушуева от 27 ноября 2009 года № 9/06-6082.

представляется целесообразным вернуть данные полномочия субъектам Российской Федерации[1].

По мнению авторов этого предложения, передача субъектам Российской Федерации полномочий по контролю за соответствием качества лекарственных и дезинфекционных средств, иммунобиологических препаратов и изделий медицинского назначения установленным федеральным стандартам в сфере здравоохранения, подтверждению соответствия лекарственных и дезинфекционных средств, иммунобиологических препаратов и изделий медицинского назначения, сильнодействующих и ядовитых веществ, наркотических средств, психотропных веществ, контролю за их производством, оборотом и порядком их использования, а также по подтверждению соответствия продукции, работ и услуг и лицензированию в полном объеме медицинской и фармацевтической деятельности позволит исправить существующий перекос в федеративных отношениях, когда федеральному центру принадлежит масса контрольно-надзорных функций, а на субъекты Российской Федерации в основном возлагаются наиболее проблемные полномочия (например, льготное лекарственное обеспечение и так далее).

Правительство Республики Хакасия предлагает установить в федеральном законодательстве субъекты и объекты обязательного страхования, размеры, порядок и условия выплат страховых сумм и так далее[2].

Губернатором Пермского края предлагается установить в федеральном законодательстве порядок реализации права граждан в системе обязательного медицинского страхования на выбор медицинской страховой организации. Необходимо также поручить федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, принять нормативный правовой акт, устанавливающий порядок выбора гражданами страховой медицинской организации[3].

В целях актуализации единой базы застрахованных по обязательному медицинскому страхованию предлагается внесение следующих изменений в часть 2 статьи 12 Федерального закона от 15 ноября 1997 года № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»: дополнение перечня субъектов, которым органы записи актов гражданского состояния сообщают сведения о государственной регистрации смерти, исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере здравоохранения, органами территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Законом Российской Федерации от 28 июня 1991 года № 1499-I «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» (далее — Закон Российской Федерации от 28 июня 1991 года № 1499-I) установлено право граждан Российской Федерации на выбор медицинской страховой организации. В то же время согласно Федеральному закону от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ) федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и другие субъекты обязаны осуществлять отбор финансовых организаций для оказания ряда финансовых услуг (в том числе по личному страхованию, медицинское страхова-

[1] Письмо руководителя аппарата Кабинета министров Республики Татарстан Ш.Х. Гафарова от 28 ноября 2009 года № 21-18/8358.

[2] Письмо председателя Правительства Республики Хакасия В.М. Зимина от 30 ноября 2009 года № В3-М-2508.

[3] Письмо губернатора Пермского края О.А. Чиркунова от 2 ноября 2009 года № СЭД-01-16-177.

ние) путем проведения открытого конкурса или аукциона в соответствии с положениями федерального закона о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Но нормы закона о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд позволяют определить только одного победителя, что ущемляет права граждан на выбор медицинской страховой организации.

Для устранения данной коллизии норм Закона Российской Федерации от 28 июня 1991 года № 1499-I и Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ необходимо пункт 9 части 1 статьи 18 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ после слов «личное страхование, в том числе медицинское страхование» дополнить словами «(за исключением обязательного медицинского страхования)».

Следует отметить, что предлагаемые органами исполнительной и законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации меры по совершенствованию федерального законодательства позволяют определить перечень законопроектов, которые могли бы стать консолидированными законодательными инициативами Совета Федерации и органов законодательной власти субъектов Российской Федерации:

«О здравоохранении в Российской Федерации»;

«О государственных гарантиях медицинской помощи»;

«О регулировании частной медицинской деятельности»;

«О правах пациентов»;

«Об обязательном медицинском страховании»;

«О дополнительном медицинском страховании граждан»;

«О страховании профессиональной ответственности медицинских работников»;

«Об изделиях медицинского назначения»;

«Об общественных медицинских движениях».

Глава 3

Основные направления совершенствования качества законодательства в сфере образования[1]

Основным законодательным актом, регулирующим отношения в сфере образования, является Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I «Об образовании» (далее — Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I). Именно этим законодательным актом устанавливаются принципы образовательной политики государства: его гуманистический характер; единство федерального культурного и образовательного пространства страны; общедос-

[1] Предложения по совершенствованию законодательства в сфере образования в адрес Совета Федерации при подготовке доклада Совета Федерации 2009 года поступили из республик Алтай, Карачаево-Черкесия, Карелия, Коми, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия — Алания, Татарстан, Тыва, Удмуртия, Хакасия; Краснодарского, Красноярского, Пермского и Приморского краев; Амурской, Архангельской, Астраханской, Владимирской, Воронежской, Калининградской, Калужской, Курской, Ленинградской, Липецкой, Магаданской, Московской, Мурманской, Нижегородской, Новосибирской, Омской, Оренбургской, Орловской, Псковской, Ростовской, Самарской, Саратовской, Свердловской, Тамбовской, Тульской, Ульяновской, Ярославской областей; а также из Еврейской автономной области и Москвы.

тупность, адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников; светский характер образования; свобода и плюрализм; демократический, государственно-общественный характер управления образованием[1]. Именно Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I определяет направления развития законодательства об образовании субъектов Российской Федерации.

В 2009 году на уровне субъектов Российской Федерации шел активный законотворческий процесс в сфере образования. Прежде всего, принимались законодательные акты по распределению и реализации полномочий в области образования, социальной поддержке педагогов и учащихся[2].

Регионы по-разному подходят к вопросу о законодательном регулировании отношений в области образования. В ряде регионов приняты специальные законодательные акты, касающиеся обучения и воспитания детей-инвалидов[3]. Принимаются и региональные законы о начальном и среднем профессиональном образовании[4], а некоторые регионы имеют законодательные акты лишь в сфере начального профессионального образования[5]. В отдельных регионах действуют специальные законодательные акты о кадетском образовании[6]. В Москве и Санкт-Петербурге приняты законы об общем образовании[7]. При этом большинство субъектов Российской Федерации приняли специальный региональный закон об образовании в целом[8].

Одной из проблем является согласование норм законодательства об образовании с другими законодательными актами Российской Федерации. Со вступлением в силу с 1 января 2008 года Федерального закона от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в

---

1 Вопросы высшего профессионального образования регулируются также Федеральным законом от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (далее — Федеральный закон от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ).

2 Например, в Псковской области в 2009 году приняты такие законодательные акты, как Закон Псковской области от 17 сентября 2009 года № 891-ОЗ «О реализации отдельных полномочий Российской Федерации в области образования на территории Псковской области», реализующий нормы статьи 28.1 Закона Российской Федерации «Об образовании», Закон Псковской области от 7 мая 2009 года № 852-ОЗ «О внесении изменения в Закон Псковской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности на территории Псковской области», Закон Псковской области от 17 сентября 2009 года № 894-ОЗ «О внесении изменений в статью 4 Закона Псковской области «О стипендиальном обеспечении обучающихся и студентов образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, находящихся в ведении Псковской области, которым увеличен размер стипендии обучающимся и студентам начального и среднего профессионального образования, Закон Псковской области от 17 сентября 2009 года № 896-ОЗ «О внесении изменения в Закон Псковской области «Об оплате труда отдельных категорий работников государственных общеобразовательных учреждений, финансируемых из областного бюджета, и муниципальных общеобразовательных учреждений в Псковской области», которыми установлено, что действие закона области будет распространяться на работников муниципальных общеобразовательных учреждений всех видов, замещающих должности руководителей и специалистов указанных общеобразовательных учреждений, при определении перечня этих должностей, а также системы оплаты их труда.

3 Например, такие акты приняты в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, республиках Ингушетия, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Карелия, в Амурской, Астраханской, Вологодской, Костромской, Курской, Липецкой, Новгородской, Смоленской областях, а также в Еврейской автономной области.

4 Например, в Москве, Архангельской, Брянской, Вологодской, Воронежской, Ленинградской, Орловской, Томской, Тульской, Ульяновской областях, Алтайском, Краснодарском краях, Республике Саха (Якутия).

5 Например, республики Бурятия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия — Алания, Приморский край.

6 В Алтайском, Красноярском, Ставропольском краях и Томской области.

7 Закон г. Москвы от 10 марта 2004 года № 14 «Об общем образовании в городе Москве», Закон Санкт-Петербурга от 16 июля 2007 года № 381-66 «Об общем образовании в Санкт-Петербурге».

8 Например, Закон Тульской области от 9 февраля 2004 года № 433-ЗТО «Об образовании», Закон Орловской области от 22 августа 2005 года № 533-ОЗ «Об образовании в Орловской области».

части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» возникла проблема правового механизма исполнения полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации финансового обеспечения образовательного процесса, предусмотренного подпунктом 13 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ).

В соответствии с подпунктом 13 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ решение вопросов обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. Аналогичная норма содержится в пункте 6.1 статьи 29 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I. Указанные в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ и Законе Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I полномочия по обеспечению образовательного процесса осуществляются путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации.

Согласно статье 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ) под субвенциями местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке. Однако пункт 6 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ исключает возможность наделения отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации органов местного самоуправления по решению вопросов, указанных в подпункте 13 пункта 2 статьи 26.3 этого федерального закона.

Таким образом, механизм реализации полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, предусмотренный БК РФ, противоречит содержанию нормы пункта 6 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ в части запрета на наделение отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации органов местного самоуправления по решению вышеназванных вопросов.

Такая ситуация приводит органы государственной власти субъекта Российской Федерации к нарушению норм либо бюджетного законодательства (ста-

тья 140 БК РФ), либо законодательства о разграничении полномочий (пункт 6 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, пункт 2 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», либо отраслевого законодательства об образовании (пункт 6.1 статьи 29, пункт 1 статьи 30 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I)[1]. Указанное противоречие находится вне правового поля субъекта Российской Федерации, поэтому необходимо рассмотреть вопрос об устранении вышеназванной коллизии[2].

В целях устранения данного противоречия предлагается, например, внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, а именно: в подпункте 13 пункта 2 статьи 26.3 слова «путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ» исключить; в пункте 6 статьи 26.3 исключить цифру «13»[3].

Отмечается также противоречивость норм законодательства об образовании в части заключения договора между учредителем и образовательным учреждением.

В Законе Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I не прописано, какие отношения между образовательным учреждением и его учредителем должны регулироваться договором.

ГК РФ, БК РФ, регулирующие вопросы по созданию и финансированию бюджетных учреждений, не содержат норм, предусматривающих заключение договоров между учредителем и областными государственными образовательными учреждениями. Фактически все вопросы, касающиеся финансовых, имущественных и других отношений, урегулированы нормативными правовыми актами[4].

Министерством образования Российской Федерации рекомендованы примерные формы договоров между учредителем и образовательным учреждением (приказы Минобразования России от 22 июня 2000 года № 1863, от 30 июля 1999 года № 137, 138).

Однако предлагаемые положения договора дублируют положения устава учреждения, а отдельные из них перестали соответствовать Закону Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I в действующей редакции. Договорный под-

---

[1] Формирующаяся судебная практика в сложившейся ситуации отдает приоритет нормам бюджетного законодательства (например, решение Омского областного суда от 13 мая 2008 года № 3-14/08, определение Верховного Суда Российской Федерации от 20 августа 2008 года № 50-Г08-6).

[2] Письмо председателя Законодательного Собрания Омской области В.А. Варнавского от 11 ноября 2009 года № ВВ-356. На противоречия в федеральном законодательстве указывается также в письме Президента Республики Марий Эл Л.И. Маркелова от 10 ноября 2009 года № 01/03-52-01, письме заместителя главы администрации Краснодарского края В.И. Кондратьева.

[3] Письмо руководителя единого аппарата Главы Республики Алтай и Правительства Республики Алтай В.К. Трутнева от 30 ноября 2009 года № 3293.

[4] В соответствии со статьей 120 ГК РФ учреждением признается организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. ГК РФ также закреплено, что учредительным документом для учреждения является устав, который утверждается его учредителем. Отношения по вопросам создания, реорганизации и ликвидации областных государственных учреждений, имущественных отношений между учредителем и учреждением регулируются нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Закрепление объектов собственности области за государственными учреждениями области на праве оперативного управления в случае наделения областного государственного учреждения объектами недвижимого имущества осуществляется на основании постановлений администрации области, а объектами движимого имущества — на основании приказов органа исполнительной власти области в сфере имущественных отношений области. Система оплаты труда руководителей областных государственных учреждений, их заместителей и главных бухгалтеров, а также работников этих учреждений определяется также законодательством области.

ход может быть использован при наличии нескольких учредителей либо при создании негосударственных учреждений[1].

Сохраняется актуальность совершенствования законодательства об образовании в направлении оптимизации соотношения федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации[2].

По мнению субъектов Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I должен ограничиться детальным закреплением предметов исключительного ведения Российской Федерации (статья 28), а также предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 29). При этом согласно статье 71 Конституции Российской Федерации Российская Федерация правомочна регулировать правовые институты на стыке образовательного законодательства и других отраслей законодательства. К ним, в частности, относятся финансовые и гражданские отношения в области образования, регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, установление основ федеральной политики, федеральные программы в области образования.

Соответственно статья 29 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I должна содержать исчерпывающий перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, отнесенных к общим вопросам образования.

Можно отметить ряд нежелательных тенденций, получивших широкое распространение.

Злоупотребляя приемом дублирования, региональные законы вторгаются в сферу предметов ведения Российской Федерации. Дублирование характерно именно для базовых законов субъектов Российской Федерации об образовании. Между тем наличие базового закона субъекта Российской Федерации вряд ли повышает уровень правового регулирования в регионе. При этом создается ошибочное представление, что если нормы федеральных законов не воспроизведены в текстах законов субъектов Российской Федерации, то они не действуют на их территориях.

Согласно Конституции Российской Федерации приоритет федеральных законов над региональными является установленным фактом. Все федеральные законы в сфере образования, принятые в пределах ведения и полномочий Российской Федерации, действуют на ее территории без каких-либо ограничений и не нуждаются в дополнительном санкционировании.

Представляется правильным, что законы субъектов Российской Федерации в целях ограниченного дополнения и конкретизации федерального законодательства должны содержать только первичные нормы по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Одними из причин несбалансированности законодательства об образовании являются нарушение принципа последовательности в его развитии, отступление от стратегического курса разработки и принятия отраслевых федеральных законов[3]. Неоправданная задержка с принятием отраслевых федеральных законов приводит к тому, что многие правоотношения продолжают регулироваться лишь подзаконными актами.

---

[1] Письмо заместителя главы администрации Тамбовской области А.А. Сазонова от 7 декабря 2009 года № 1.1-01/4320.

[2] Письмо председателя Законодательного Собрания Нижегородской области В.Н. Лунина от 30 ноября 2009 года № 17.1-02/2061.

[3] За последние годы Государственной Думой рассмотрены только два проекта федеральных закона на эту тему: «О дополнительном образовании» и «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)».

Примером несогласованности норм федерального законодательства является то, что при создании, реорганизации, ликвидации образовательных учреждений остается неясным, в каких случаях согласование требуется от органа местного самоуправления; какие именно органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления дают согласование — законодательные (представительные) или исполнительные. В связи с этим предлагается внести изменение в пункт 13 Типового положения, регламентирующего порядок создания, реорганизации и ликвидации университетских комплексов.

К недостаткам современного законодательства в сфере образования, которые предлагается устранить, относятся также следующие.

Отсутствие в Законе Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I специальной статьи «Понятия и термины, применяемые в настоящем законе». Например, не дается определение таких понятий, как «вид образовательного учреждения», «тип образовательного учреждения», «образовательная услуга». Необходимо не только указать виды образовательных учреждений, но и определить четкие критерии отнесения образовательных учреждений к каждому виду. Статья 12 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I привязывает тип образовательного учреждения к реализуемой образовательной программе. Указанным законом установлены ограничения на реализацию образовательными учреждениями программ, как считается, более высокого уровня. Данное положение сдерживает развитие образования в целом, не позволяет образовательным учреждениям (прежде всего начального и среднего профессионального образования) более оперативно реагировать на изменения потребностей рынка труда в специалистах. Для разрешения данной проблемы представляется целесообразным переход на типовое деление образовательных учреждений на учреждения общего образования и учреждения профессионального образования.

Чрезмерное подзаконное нормативное правовое регулирование отношений в области образования. Отдельной проблемой является несвоевременное принятие необходимых подзаконных актов в сфере образования[1].

Создает проблемы включение в Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I норм трудового, бюджетного, жилищного и гражданского законодательства. Например, регулирование труда педагогических работников образовательных учреждений в значительной мере дублируется в Трудовом кодексе Российской Федерации. В Законе Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I сохранились нормы пенсионного права и нормы, устанавливающие

[1] Согласно пункту 17 Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2008 года № 522 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций») перечень показателей деятельности образовательного учреждения, необходимых для определения его вида и категории, и показателей деятельности его филиалов, а также критерии этих показателей утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере образования, с учетом сведений, содержащихся в банках данных государственной аккредитации. Однако указанный перечень и критерии до сих пор не установлены. Согласно указанному постановлению Правительства Российской Федерации для проведения государственной аккредитации образовательные учреждения и научные организации представляют в аккредитационный орган субъекта Российской Федерации заявление с приложением документов. Перечень документов, формы, порядок их представления и рассмотрения устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере образования. Однако указанный перечень и формы, а также порядок до сих пор не установлены, что затрудняет проведение государственной аккредитации // Письмо губернатора Калужской области А.Д. Артамонова от 22 октября 2009 года № 01-46/9358-09.

меры социальной поддержки. Как подчеркивается в предложениях субъектов Российской Федерации, это оправданно, когда нормы непосредственно связаны с образованием (нормы, обеспечивающие доступ к профессиональному образованию для социально незащищенных слоев населения, стипендиальное обеспечение, обеспечение студентов общежитиями по доступным ценам). В тех случаях, когда такая связь отсутствует или отношения регулируются нормами иных законодательных актов, включать в Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I нормы права социального обеспечения нецелесообразно[1]. С другой стороны, отдельные нормы социальной поддержки обучающихся включены в нормативные акты, не имеющие к образованию прямого отношения, что также представляется нецелесообразным[2].

Высказываются предложения о необходимости выработки единых подходов к финансированию образования. Так, предлагается согласно пункту 2 статьи 41 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I установить средний норматив по каждому типу, виду и категории образовательных учреждений в целом по Российской Федерации (норматив ниже среднего субъект не может устанавливать, выше может, если позволяет бюджет). Если субъект Российской Федерации дотационный и не может финансировать этот норматив на установленном уровне, то он получает дотацию. В противном случае разговоры о равных стартовых возможностях остаются на бумаге[3].

Имеются и «технические» недостатки законодательства об образовании: требуется уточнить редакцию статьи 28.1 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I, заменив слово «учреждений» словом «организаций»[4].

Многие органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации[5] указывают на необходимость совершенствования Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I в части установления мер социальной поддержки педагогических работников. Так, сохраняется правовая коллизия относительно социальной поддержки сельских педагогов, которая была подробно изучена и освещена в рамках доклада Совета Федерации Федераль-

---

[1] Например, в соответствии с абзацем третьим пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, пользуются правом на получение пенсии за выслугу лет до достижения ими пенсионного возраста. Между тем Федеральным законом от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» предусмотрено право на досрочное назначение трудовой пенсии лицам, не менее 25 лет осуществлявшим педагогическую деятельность в государственных и муниципальных учреждениях для детей, независимо от их возраста.

[2] Норма о размере стипендии студентов и учащихся федеральных государственных учреждений начального и среднего профессионального образования включена в Закон Российской Федерации от 30 марта 1993 года № 4693-I «О минимальном размере оплаты труда», хотя целесообразно включить указанную норму в Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I.

[3] Письмо председателя Верховного Совета Республики Хакасия В.Н. Штыгашева от 27 ноября 2009 года № 15-891.

[4] Положениями статьи 28.1 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I органам государственной власти субъектов Российской Федерации переданы полномочия Российской Федерации по лицензированию и государственной аккредитации образовательных учреждений. Однако статьей 11.1 указанного закона предусмотрено, что образовательные организации могут создаваться в любых организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством для некоммерческих организаций. В настоящее время субъектами Федерации фактически осуществляется лицензирование различных видов образовательных организаций // Письмо заместителя губернатора Ярославской области А.В. Бушуева от 27 ноября 2009 года № 9/06-6082.

[5] В том числе Амурской, Архангельской, Калининградской, Калужской, Ленинградской, Липецкой, Магаданской, Московской, Нижегородской, Оренбургской, Орловской, Пермской, Ульяновской, Ярославской областей, республик Алтай, Карелия, Мордовия, Тыва, Красноярского, Приморского краев.

ного Собрания Российской Федерации 2008 года «О состоянии законодательства Российской Федерации». Однако до настоящего времени вопрос не разрешен[1].

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, внесшим изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации, полномочия по установлению размеров, условий и порядка социальной поддержки работников организаций образования, здравоохранения, культуры, ветеринарии и социального обслуживания населения, работающих и проживающих в сельской местности, с 1 января 2005 года полностью переданы на уровень субъектов Российской Федерации.

В ряде субъектов Российской Федерации были приняты региональные законы о социальной поддержке отдельных категорий граждан, работающих и проживающих в сельской местности и поселках городского типа (рабочих поселках), в том числе по оплате жилищно-коммунальных услуг. В своих законах регионы для этой категории населения предусмотрели с 1 января 2005 года переход от натуральной формы предоставления социальной поддержки к денежным выплатам, размеры которых должны быть рассчитаны с учетом социальной нормы жилья и нормативов потребления коммунальных услуг.

Однако педагогические работники и пенсионеры системы образования в отличие от других категорий граждан сельской местности в качестве мер социальной поддержки пользуются правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением, то есть правом на предоставление натуральных льгот, установленных согласно положению абзаца третьего пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I.

Замена установленных федеральным законодательством натуральных льгот компенсациями расходов и выплатами возможна лишь в случае внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство. В настоящее время такие изменения в отношении педагогических работников не приняты (натуральные льготы не отменены и в отношении них сохраняется прежний порядок предоставления в рамках действующего законодательства).

Учитывая, что сельские специалисты (учителя, врачи и т.д.) живут в одном сельском населенном пункте и в одинаковых условиях, но предоставление им социальных льгот основано на разных принципах (для педагогических работников — натуральные льготы, для остальных — денежные компенсации и выплаты), целесообразно на федеральном уровне решить вопрос по изменению сложившейся ситуации путем внесения изменений в Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I[2].

Несмотря на то что названная мера социальной поддержки является федеральной мерой, должна предоставляться в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и учитываться в межбюджетных отношениях, что подтверждено определениями Верховного Суда Российской Федерации от 22 июня 2005 года № 51-Г05-15 и от 23 августа 2006 года № 47-Г06-284, до настоящего времени не принят законодательный акт Российской Федерации о порядке предоставления бесплатного жилья с отоплением и освещением педагогическим работникам образовательных учреждений, работающим и проживающим в сельской местности.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федера-

[1] Письмо председателя Липецкого областного Совета депутатов П.И. Путилина от 18 ноября 2009 года № 01-182.

[2] Письмо председателя Законодательного Собрания Пермского края Н.А. Девяткина от 30 ноября 2009 года № 01/2367-09.

ции, осуществляемым ими самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, не отнесена социальная поддержка педагогических работников образовательных учреждений, работающих и проживающих в сельской местности.

Следовательно, возмещению из средств федерального бюджета должны подлежать фактически понесенные бюджетами субъектов Российской Федерации затраты на предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг педагогическим работникам образовательных учреждений, работающим и проживающим в сельской местности. Однако средства федерального бюджета на возмещение расходов в регионы не поступают.

Имеют место противоречия между Законом Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I в части льгот по оплате жилья и коммунальных услуг сельским педагогам и условиями получения субъектами средств из Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Не осуществив переход на денежную форму предоставления мер социальной поддержки педагогическим работникам, возникает вопрос, сможет ли субъект Российской Федерации выполнить условие, необходимое для предоставления финансовой поддержки за счет средств указанного фонда согласно Федеральному закону от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». А в случае перехода на денежную форму предоставления мер социальной поддержки педагогическим работникам — не приведет ли это к нарушению федерального законодательства и нарушению прав и законных интересов педагогических работников[1].

В связи с вышеизложенным предлагается:

Правительству Российской Федерации разработать и утвердить правила предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий для возмещения расходов, понесенных бюджетами субъектов Российской Федерации в полном объеме в связи с предоставлением мер социальной поддержки педагогическим работникам образовательных учреждений, работающим и проживающим в сельской местности;

внести дополнение в Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I в части закрепления расходных обязательств по предоставлению указанной меры социальной поддержки за Российской Федерацией[2].

Выдвигаются и иные предложения по решению проблемы.

Например, предлагается заменить предоставление льгот в натуральной форме на компенсационные выплаты с одновременной передачей соответствующих полномочий на уровень субъекта Российской Федерации с предоставлением субвенций за счет федерального бюджета[3]. Предлагается также указанные полномочия передать для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации с предоставлением субвенций из федерального бюджета[4].

---

[1] Письмо председателя Архангельского областного Собрания депутатов В.С. Фортыгина от 19 октября 2009 года № 02-07/66.

[2] Письмо губернатора Пермского края О.А. Чиркунова от 2 ноября 2009 года № СЭД-01-16-177.

[3] Письмо губернатора Магаданской области Н.Н. Дудова от 23 октября 2009 года № 5431, письмо заместителя губернатора Ярославской области В.Г. Костина от 20 октября 2009 года № 9/06-5413.

[4] Письмо губернатора Орловской области А.П. Козлова, сходные предложения содержатся в письме председателя Законодательного Собрания Оренбургской области Д.В. Кулагина от 26 октября 2009 года № 23-01/693-и, письме руководителя единого аппарата Главы Республики Алтай и Правительства Республики Алтай В.К. Трутнева от 30 ноября 2009 года.

Ряд регионов считают, что меры социальной поддержки педагогических работников села должны устанавливаться законодательными актами субъектов Российской Федерации[1].

Субъектами Российской Федерации отмечается также, что в настоящее время формулировка Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I позволяет распространять государственную поддержку не только на действительно нуждающихся в ней граждан, но и на тех, у которых отсутствует потребность в такой поддержке государства, что приводит к необоснованному расходованию бюджетных средств[2].

Отдельной проблемой является то, что объем льгот сельским учителям определен без учета нормативов потребления коммунальных услуг. Отсутствие ограничений на потребление льготных коммунальных услуг, а также невозможность выделения объема электроэнергии, потребляемой на освещение в общем объеме электроэнергии, приводит к необоснованным бюджетным затратам. Причем льгота предоставляется без учета количества отработанных педагогическими работниками часов и уровня дохода[3].

В материалах, поступивших в Совет Федерации из субъектов Российской Федерации, указывается на несоответствие используемой в Законе Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I терминологии Жилищному кодексу Российской Федерации (далее — ЖК РФ). ЖК РФ не содержит понятия «первоочередное предоставление жилой площади», «освещение»[4].

С учетом имеющейся судебной практики законодательного урегулирования требуют правоотношения по предоставлению мер социальной поддержки пенсионерам — бывшим педагогам, проживающим в сельской местности[5].

Субъектами Российской Федерации неоднократно предпринимались попытки внесения изменений в статью 55 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I, которые, однако, не имели успеха[6]. На рассмотрении Государственной Думы находятся проекты федеральных законов, инициированные Законодательным Собранием Пензенской области[7], Государственной Думой

---

[1] Письмо секретаря Совета Государственного Собрания Республики Мордовия А.С. Купчинина от 3 декабря 2009 года № 53-ФС, письмо Президента Республики Марий Эл Л.И. Маркелова от 10 ноября 2009 года, письмо вице-премьера правительства Калининградской области Ю.С. Шалимова от 26 ноября 2009 года № 2678-1/3, письмо председателя Законодательного Собрания Оренбургской области Д.В. Кулагина от 26 октября 2009 года, письмо руководителя единого аппарата Главы Республики Алтай и Правительства Республики Алтай В.К. Трутнева от 30 ноября 2009 года.

[2] Письмо губернатора Ленинградской области В.П. Сердюкова от 1 декабря 2009 года № 5-6581/09-2-1.

[3] Письмо губернатора Калужской области А.Д. Артамонова от 22 октября 2009 года, письмо заместителя председателя Законодательного Собрания Калужской области А.П. Сафонова от 25 ноября 2009 года № 1-0802, письмо и.о. губернатора Архангельской области С.Г. Молчанского от 21 октября 2009 года № 06-01/931, письмо председателя Законодательного Собрания Приморского края В.В. Горчакова от 2 декабря 2009 года № 07/15-12/1498.

[4] Письмо и.о. председателя Законодательного Собрания Республики Карелия А.Б. Переплеснина от 16 ноября 2009 года № 01-1.5/1734, письмо губернатора Московской области Б.В. Громова от 12 ноября 2009 года № 1-18380, письмо заместителя главы администрации Тамбовской области А.А. Сазонова от 7 декабря 2009 года № 11-01/4320.

[5] Письмо и.о. председателя Законодательного Собрания Республики Карелия А.Б. Переплеснина.

[6] С соответствующими законодательными инициативами выступали Государственный Совет Республики Коми, Законодательное Собрание Калужской области, Сахалинская областная Дума, Воронежская областная Дума, Рязанская областная Дума, Государственный Совет Удмуртской Республики.

[7] № 44966-5 «О внесении изменения в статью 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» (в части установления мер социальной поддержки педагогических работников образовательных учреждений, расположенных в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа).

Ставропольского края[1], Сахалинской областной Думой[2], а также членами Совета Федерации[3].

Например, предлагается внести изменения в законодательство, в соответствии с которыми педагогические работники федеральных образовательных учреждений остаются «на попечении» Правительства Российской Федерации, а забота о льготах преподавателей других учреждений ляжет на субъекты Российской Федерации[4].

Вопрос о разграничении полномочий между Российской Федерацией и регионами поднимается и в связи с проблемой организации предоставления образования в исправительных учреждениях[5]. Предлагается в Законе Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I, Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, а также в Типовом положении о специальном учебно-воспитательном учреждении для детей и подростков с девиантным поведением (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 1995 года № 420) закрепить за Российской Федерацией компетенцию по организации предоставления образования в специальных учебно-воспитательных учреждениях для детей и подростков с девиантным (отклоняющимся от нормы, общественно опасным) поведением, совершивших общественно опасные деяния, что позволит осуществлять данное полномочие за счет средств федерального бюджета[6].

Ряд регионов считают целесообразным передать полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по аттестации педагогических работников муниципальных образовательных учреждений на уровень местного самоуправления[7].

Много предложений поступило из субъектов Российской Федерации по вопросам совершенствования законодательства в сфере обеспечения прав граждан на получение дошкольного образования.

Отмечается, что согласно подпункту 6.1 пункта 1 статьи 29 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования относится обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, тех-

---

1 № 60313-5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (в части установления мер социальной поддержки педагогических работников образовательных учреждений, расположенных в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа).

2 № 133108-5 «О внесении изменения в статью 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» (в части установления мер социальной поддержки педагогических работников образовательных учреждений, расположенных в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа).

3 № 85512-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления мер социальной поддержки педагогических работников».

4 Тот же.

5 Письмо заместителя главы администрации Тамбовской области А.А. Сазонова от 7 декабря 2009 года.

6 Письмо руководителя аппарата правительства Нижегородской области А.И. Силаева от 22 октября 2009 года № 001-13040/09-0-5, письмо вице-губернатора первого заместителя председателя правительства Самарской области А.П. Нефедова от 30 ноября 2009 года № 6-30/2897.

7 Письмо первого заместителя губернатора и председателя правительства Орловской области Б.М. Коновалова от 24 ноября 2009 года № 1938пр, письмо Президента Республики Марий Эл Л.И. Маркелова от 10 ноября 2009 года.

нические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 3 статьи 9 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I к основным общеобразовательным относятся программы: дошкольного образования; начального общего образования; основного общего образования; среднего (полного) общего образования.

Однако статья 12 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I к типу общеобразовательных учреждений относит учреждение начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования.

Таким образом, можно трактовать, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязаны обеспечить государственные гарантии прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в общеобразовательных учреждениях, к которым законодатель относит учреждения начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, при этом дошкольные образовательные учреждения исключаются[1].

Предлагается отнести к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования, а также дополнительного образования в дошкольных образовательных учреждениях посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов)[2].

Имеет место несогласованность положений различных законов с Законом Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I по обеспечению доступности дошкольного и общего образования[3]. В связи с чем, например, предлагается внести изменения в Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 года

---

[1] Письмо Председателя Правительства Республики Хакасия В.М. Зимина от 30 ноября 2009 года № 133-11-2508, письмо заместителя председателя Законодательной палаты Великого Хурала Республики Тыва Б. Балчий-Оола от 5 ноября 2009 года № 872.

[2] Письмо председателя Псковского областного Собрания депутатов Б.Г. Полозова от 23 ноября 2009 года № 1-1222.

[3] Так, в соответствии со статьей 31 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-I «О милиции» детям сотрудников милиции, детям сотрудников милиции, погибших (умерших) в связи с осуществлением служебной деятельности либо умерших до истечения одного года после увольнения со службы вследствие ранения (контузии), заболевания, полученных в период прохождения службы, а также детям сотрудников милиции, получивших в связи с осуществлением служебной деятельности телесные повреждения, исключающие для них возможность дальнейшего прохождения службы, по месту жительства их семей в первоочередном порядке предоставляются места в общеобразовательных и дошкольных образовательных учреждениях и летних оздоровительных лагерях независимо от форм собственности в порядке, определяемом субъектом Российской Федерации.

В то же время организация предоставления общедоступного бесплатного общего и дошкольного образования в соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании» относится к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования. Правила приема граждан в образовательное учреждение определяются учредителем образовательного учреждения в соответствии с законодательством Российской Федерации и закрепляются в уставе образовательного учреждения.

Таким образом, порядок предоставления мест гражданам в общеобразовательные и дошкольные образовательные учреждения определяется одновременно органами местного самоуправления и субъектами Российской Федерации.

№ 1026-I «О милиции», заменив в статье 31 слова «определяемом субъектом Российской Федерации» словами «определяемом органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования»[1].

Остро стоит проблема выплат компенсации части родительской платы за содержание детей в детских дошкольных учреждениях. Начиная с 2010 года финансирование указанных расходов из федерального бюджета прекращено.

Вместе с тем федеральными законами не урегулирован вполне вопрос предоставления компенсаций. Вопрос остается остро дискуссионным. Так, пунктом 3 статьи 52.2 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I определено, что финансирование расходов, связанных с предоставлением указанной компенсации, является расходным обязательством субъекта Российской Федерации. В то же время пунктом 11 статьи 15 и пунктом 13 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования относится к вопросам местного значения муниципального района и городского округа.

Предлагается исключить из Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I пункт 3 статьи 52.2[2].

Отдельные регионы считают целесообразным внести изменение в пункт 1 статьи 52.2 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I, предусматривающее выплату компенсации родителям (законным представителям) детей, посещающих частные образовательные организации, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, независимо от среднего размера родительской платы за содержание ребенка в таких государственных, муниципальных образовательных учреждениях, так как, учитывая размер родительской платы за содержание детей в негосударственных (частных) организациях, компенсация родительской платы из расчета среднего размера родительской платы за содержание ребенка в государственных, муниципальных детсадах (около 200 рублей в месяц на одного ребенка) не достигает своей цели, то есть не является материальной поддержкой обучения детей, посещающих частные детсады[3].

Предлагается также адресно оказывать поддержку семьям по оплате детских садов. Например, внести изменения в статью 52.1 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I, в соответствии с которыми размер родительской платы за содержание ребенка в детских садах не может превышать 20 % затрат на содержание ребенка в соответствующем образовательном учреждении, а с родителей (законных представителей), имеющих трех и более несовершеннолетних детей, — 10 % указанных затрат только в том случае, когда среднедушевой доход семьи равен или ниже величины прожиточного минимума, установленной в соответствующем субъекте Российской Федерации. Кроме того, в соответствии с предложениями перечень затрат, учитываемых при установлении родительской платы, не должен содержать расходов государственных и муниципальных учреждений на реализацию основной общеобразовательной программы дошкольного образования.

---

[1] Письмо председателя Псковского областного Собрания депутатов Б.Г. Полозова от 23 ноября 2009 года № 1-1222.

[2] Письмо губернатора Калужской области А.Д. Артамонова от 22 октября 2009 года № 01-46/9358-09. На необходимость четко разграничить полномочия в указанной сфере в федеральном законодательстве указывается и в предложениях губернатора Мурманской области (письмо губернатора Мурманской области Д.В. Дмитриенко от 30 ноября 2009 года № 01-03/3834-ДД).

[3] Письмо председателя Законодательного Собрания Владимирской области Н.В. Киселева от 27 ноября 2009 года № 08-08/2104.

В статью 52.2 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I предлагается также внести изменения, в соответствии с которыми размер, условия и порядок предоставления компенсации родительской платы устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации (в настоящее время размер установлен в указанном законе), и исключается положение, в соответствии с которым компенсацию получают и родители детей, посещающих негосударственные детские дошкольные учреждения[1].

Предлагается также дополнительные расходы субъектов Российской Федерации по предоставлению компенсации за содержание ребенка в детском саду компенсировать из федерального бюджета. В ином случае — предоставить субъектам Российской Федерации право по установлению размера, условий и порядка предоставления компенсации родительской платы за счет средств собственного бюджета с законодательным закреплением соответствующего положения на уровне федерального закона[2].

Острой проблемой также является реализация нормы статьи 52.1 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I, устанавливающей, что за содержание детей с ограниченными возможностями здоровья и детей с туберкулезной интоксикацией, посещающих государственные и муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, родительская плата не взимается. Практика показывает, что органы местного самоуправления испытывают трудности при реализации данной нормы в связи с отсутствием денежных средств. Предлагается внести изменения в Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I в части установления нормы, возлагающей финансирование расходов на содержание вышеназванной категории детей на субъекты Российской Федерации на условиях софинансирования из бюджета Российской Федерации[3].

Необходимо подчеркнуть, что сохраняется нехватка мест в детских дошкольных учреждениях, при этом родители, дети которых посещают дошкольные образовательные учреждения, в настоящее время имеют двойное преимущество: дети посещают дошкольное образовательное учреждение и родители получают компенсацию. Но более 30 % родителей не могут устроить своих детей в дошкольное образовательное учреждение и не получают компенсацию от государства.

Верховным Советом Республики Хакасия выдвинуты следующие предложения для решения данной проблемы:

выплачивать компенсацию всем родителям, независимо от того, посещает ребенок или нет дошкольное образовательное учреждение;

либо приостановить действие статьи 52.2. Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I, а все средства направить на субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на проведение противоаварийных мероприятий в зданиях государственных и муниципальных дошкольных образовательных учреждений[4].

Требует законодательного регулирования внедрение новых форм получения детьми основного общего дошкольного образования, предусматривающих их

---

[1] Письмо вице-премьера правительства Калининградской области Ю.С. Шалимова.

[2] Письмо председателя Калининградской областной Думы С.В. Булычева от 1 декабря 2009 года № 13.6-04/1914.

[3] Письмо и.о. председателя Законодательного Собрания Республики Карелия А.Б. Переплеснина.

[4] Письмо председателя Верховного Совета Республики Хакасия В.Н. Штыгашева от 27 ноября 2009 года.

воспитание и обучение в семьях, на дому, с оказанием таким формированиям поддержки со стороны государства.

Однако на уровне федерального законодательства данный вопрос не нашел своего правового закрепления (отсутствует механизм создания семейных групп, нормы об уровне подготовки семейных воспитателей и т.д.)[1].

Проблемы дошкольного образования значительно усложнились при переходе образовательной системы России к многовариантности видов детских дошкольных учреждений. Появились такие виды дошкольных учреждений, как дополнительные группы краткосрочного пребывания для будущих первоклассников, адаптационные группы, семейные детские сады, группы 24-часового пребывания, и другие.

В то же время, обеспечивая доступность образования для разных социальных слоев и категорий граждан, вариативность привела к отсутствию должного контроля над реализацией образовательных программ в дошкольных образовательных учреждениях.

В связи с этим целесообразно:

разработать в рамках Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I главу, устанавливающую механизмы получения общедоступного и бесплатного дошкольного образования, закрепив обязательность дошкольного образования как первой ступени общего образования в целях выравнивания стартовых возможностей детей дошкольного возраста;

предусмотреть налоговые льготы для предпринимателей, вкладывающих инвестиции в строительство, реорганизацию и капитальный ремонт дошкольных образовательных учреждений[2].

Предлагается также принять отдельный федеральный закон «О дошкольном образовании» и долгосрочную межведомственную целевую программу по расширению сети дошкольных учреждений на условиях софинансирования федерального, регионального и муниципальных бюджетов[3].

Ряд регионов предлагают разработать федеральные программы в сфере образования и финансировать дошкольное образование целиком с федерального уровня[4].

Предлагается также разработать федеральные целевые программы укрепления материально-технической базы не только дошкольных, но и общеобразовательных учреждений, включая строительство, капитальный ремонт и реконструкцию зданий, особенно дошкольных образовательных учреждений, а также программы подготовки кадров и трудоустройства выпускников учреждений профессионального образования[5].

---

[1] Письмо и.о. заместителя Председателя Правительства Республики Тыва А.М. Монгала от 26 ноября 2009 года № АМ-3-3617/09-0.

[2] Письмо первого заместителя председателя Парламента Республики Северная Осетия — Алания С.М. Кесаева от 30 ноября 2009 года № 1017.

[3] Письмо и.о. председателя Законодательного Собрания Республики Карелия А.Б. Переплеснина. Считают необходимым разработку законодательных и иных нормативных правовых актов на федеральном уровне по развитию дошкольного и дополнительного образования детей законодатели Бурятии // письмо председателя Народного Хурала Республики Бурятия М.М. Гершевича от 30 ноября 2009 года № 934.

[4] Письмо Президента Карачаево-Черкесской Республики Б.С. Эбзеева от 26 октября 2009 года № 01-16/4350, письмо председателя Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) В.Н. Басыгысова от 16 ноября 2009 года № 1гс-4030, письмо председателя Государственной Думы Астраханской области А.Б. Клыканова от 26 ноября 2009 года № 2410.

[5] Письмо председателя Тульской областной Думы И.В. Панченко от 3 декабря 2009 года № Д/10-3679/3.

Значительное влияние на развитие образования оказывает реализация Федерального закона от 9 февраля 2007 года № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена» (далее — Федеральный закон от 9 февраля 2007 года № 17-ФЗ). В соответствии с указанным федеральным законом единый государственный экзамен (ЕГЭ) в 2009 году впервые проводился на всей территории страны в полном объеме.

Вместе с тем не сняты многочисленные проблемы, связанные с проведением ЕГЭ.

В связи с чем предлагается, например, предусмотреть для детей с ограниченными возможностями здоровья иные формы итоговой аттестации помимо ЕГЭ[1].

Отмечается также целесообразность дополнения абзаца третьего пункта 4 статьи 15 Федерального закона от 9 февраля 2007 года № 17-ФЗ ссылкой на обучающихся, получивших общее образование в очно-заочной (вечерней) форме, поскольку, как показывает практика, данная категория детей заведомо поставлена в неравные условия с иными категориями, что сказывается на результатах единого государственного экзамена[2].

Аттестации в форме ЕГЭ сталкивается также с множеством проблем концептуального характера.

Так, задача предметов гуманитарного цикла — научить ребенка мыслить, уметь грамотно выразить свою точку зрения и глубоко анализировать литературные произведения и исторические события. Необъективность результатов ЕГЭ вытекает из субъективности гуманитарных наук. Введение ЕГЭ может привести к нежелательному отсеву талантливых, нестандартно и глубоко мыслящих школьников. То есть ЕГЭ — уже не проверка знаний, а умение сдавать ЕГЭ.

Проблемы существуют и в точных науках, где введение ЕГЭ приводит к изучению шаблонных задач, «натаскиванию», а не развитию математического мышления и логики.

В материалах, поступивших из субъектов Российской Федерации, отмечается, что необходимо внести изменения в Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I и Федеральный закон от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ, в соответствии с которыми результаты государственной (итоговой) аттестации рассматриваются в качестве вступительных испытаний в государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования не только в форме единого государственного экзамена, но и в альтернативной ему форме[3].

В феврале 2009 года в Государственную Думу внесен законопроект, направленный на установление для «выпускников прошлых лет» права поступать в вузы по итогам экзаменов, проводимых самими вузами. Кроме того, внесен законопроект, в соответствии с которым предлагается сделать ЕГЭ добровольным и отменить его по гуманитарным предметам.

Субъектами Российской Федерации отмечается также, что имеет место необходимость в разработке на федеральном уровне методики организации проведения

---

[1] Письмо председателя Тульской областной Думы И.В. Панченко от 3 декабря 2009 года № Д/10-3679/3.

[2] Письмо председателя Народного Хурала Республики Бурятия М.М. Гершевича от 30 ноября 2009 года.

[3] Письма первого заместителя председателя Государственного Совета Удмуртской Республики В.М. Кушко от 20 октября 2009 года № 3398/2-28 и от 16 ноября 2009 года № 3803/2-28.

плановых тематических выездных проверок соблюдения законодательства при проведении итоговой (государственной) аттестации выпускников в форме ЕГЭ[1].

Среди важных проблем, касающихся сферы образования, следует выделить вопросы обучения детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи, детей-инвалидов.

Необходимо, в частности:

определить статус дистанционного образования, в том числе дистанционного образования детей-инвалидов, требования к квалификации и нормированию труда педагогов, работающих в этой системе;

наделить образовательное учреждение для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи, правом самостоятельно осуществлять государственную (итоговую) аттестацию обучающихся[2].

Предлагается также в связи с развитием интегрированного образования закрепить право органов управления образованием по согласованию с учредителем открывать в общеобразовательном учреждении специальные (коррекционные) классы для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, а также классы по дистанционному образованию детей-инвалидов[3].

Базовым правовым документом для реализации этих задач, а также программы интегрированного обучения призван стать на федеральном уровне федеральный закон «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специального образования)», который до настоящего времени существует на уровне законопроекта.

Вместе с тем принятие только этого закона не решит проблемы правовой регуляции процесса интегрированного обучения, в основе которого лежит стремление обучать всех учащихся вместе, не выделяя детей с особенностями в развитии в отдельные классы (группы), избегая тем самым формирования у них комплекса неполноценности развития, ощущения своей второстепенности. Сохраняется необходимость разработки подзаконных актов, направленных на:

внесение изменений в статус специальных учреждений за счет дополнения его функцией оказания коррекционной помощи детям в системе интегрированного обучения;

внесение изменений в нормативные документы, регулирующие материально-техническое обеспечение массовых общеобразовательных учреждений в целях создания в них условий для воспитания и обучения детей с ограниченными возможностями здоровья[4].

Актуальным вопросом в настоящее время является также деятельность малокомплектных сельских образовательных учреждений.

Так, предлагается наделить органы государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования полномочиями по определению критериев отнесения образовательных учреждений к малокомплектным, что позволит учитывать особенности регионов и сохранять малокомплектные образовательные учреждения путем установления нормативов финансирования данных учреждений[5].

Вместе с тем отдельные регионы предлагают внести в федеральные акты изменения по упрощению процедуры принятия решений о ликвидации неэффектив-

---

[1] Письмо заместителя главы администрации Краснодарского края В.И. Кондратьева от 27 ноября 2009 года № 05-451/09-03.

[2] Письмо и.о. руководителя администрации губернатора Свердловской области А.Ю. Левина от 30 ноября 2009 года № 02-09-4126, письмо председателя Новосибирского областного Совета депутатов А.А. Беспаликова от 27 ноября 2009 года № 1-2917/1.

[3] Письмо председателя Саратовской областной Думы В.В. Радаева.

[4] Письмо заместителя главы администрации Краснодарского края В.И. Кондратьева.

[5] Письмо и.о. руководителя администрации губернатора Свердловской области А.Ю. Левина.

но работающих (в части затрат на содержание) учреждений образования, а также указывают на необходимость продолжения финансовой поддержки со стороны федерального бюджета на обеспечение образовательных учреждений школьными автобусами[1].

С целью охраны здоровья обучающихся предлагается разработать и утвердить:

1) санитарно-эпидемиологические правила и нормативы для интернатов при школах и для общеобразовательных школ-интернатов;

2) правила оценки физического износа зданий образовательных учреждений всех типов и видов[2].

Существуют проблемы законодательного обеспечения питания учащихся в образовательных учреждениях. Так, нормы федерального законодательства не позволяют четко разграничить полномочия между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в части финансирования мероприятий по организации питания в общеобразовательных учреждениях. В связи с этим предлагается внести изменения в статью 31 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I в части наделения органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов полномочиями по финансовому обеспечению мероприятий по организации питания в муниципальных образовательных учреждениях[3].

Предлагается также в целях предоставления равных прав детям внести изменение в часть 2 статьи 29 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I в части предоставления органам государственной власти субъектов Российской Федерации права на дополнительное финансирование мероприятий по организации питания обучающихся негосударственных общеобразовательных учреждений, имеющих государственную аккредитацию[4].

Необходимо отметить, что законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти ряда республик отмечается необходимость внесения изменения в Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I, дополнив структуру основных образовательных программ частью, которая будет формироваться субъектами Российской Федерации с учетом их региональных и этнокультурных особенностей[5].

Предлагается также передать на уровень субъектов Российской Федерации реализацию полномочий по утверждению порядка проведения экспертизы учебников по региональному, этнокультурному компоненту, рекомендуемых или допускаемых к использованию в образовательном процессе, а также ежегодное утверждение на основе экспертизы региональных перечней таких учебников[6].

Многие регионы указывают на важность совершенствования норм законодательства, касающихся профессионального образования.

---

[1] Письмо первого заместителя губернатора — председателя правительства Курской области С.А. Зубарева от 27 ноября 2009 года № 01ПР-31/3083.

[2] Письмо и.о. руководителя администрации губернатора Свердловской области А.Ю. Левина.

[3] Письмо вице-губернатора — первого заместителя председателя правительства Самарской области А.П. Нефедова от 30 ноября 2009 года.

[4] Письмо председателя Законодательного Собрания Владимирской области В.Н. Киселева от 27 ноября 2009 года № 08-08/21-04.

[5] Письмо председателя Народного Хурала Республики Бурятия М.М. Гершевича от 30 ноября 2009 года, письмо руководителя аппарата Кабинета Министров Республики Татарстан Ш.Х. Гафарова от 28 ноября 2009 года № 21-18/8358, письмо первого заместителя председателя Парламента Республики Северная Осетия — Алания С. Кесаева от 20 ноября 2009 года.

[6] Письмо заместителя председателя Государственного Собрания — Эл Курултая Республики Алтай Т.А. Гигель от 1 декабря 2009 года № 1578.

Так, предлагается внести изменения в Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I и Федеральный закон от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ, дающие право органам государственной власти субъектов Российской Федерации создавать высшие учебные заведения[1].

Необходимо отметить, что регионы предлагают принять норму, разрешающую совместное учредительство государственных, муниципальных образовательных учреждений органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также норму, разрешающую в отдельных случаях совместное учредительство государственных, муниципальных образовательных учреждений с участием различных коммерческих и общественных организаций (например, совместное учредительство учреждений профессионального образования со стороны субъекта Российской Федерации и работодателей даст бизнес-сообществу реальную возможность влиять на качество подготовки граждан, обучающихся в данных учреждениях)[2].

Важным недостатком профессионального образования является то, что отсутствует полноценная система прогнозирования потребности в рабочих специальностях и мониторинга трудоустройства выпускников колледжей. Действующие образовательные стандарты не отвечают запросам рынка труда. Федеральное законодательство, предусмотрев право объединений работодателей принимать участие в формировании образовательных стандартов, не предложило конкретные механизмы реализации этого права. Отчасти решить эту проблему может создание ресурсных центров. Однако в настоящее время позволить себе это могут только крупные и финансово обеспеченные предприятия, тем более что налоговое законодательство не относит расходы на содержание ресурсных центров к производственным, а, следовательно, содержать подобный центр предприятие может только за счет собственных доходов[3].

Для обеспечения связи содержания профессионального образования и потребности рынка труда, поддержки профессиональной школы со стороны бизнеса и работодателей необходимо конкретизировать законодательные нормы участия работодателей и их объединений в целевом приеме, в организации учебной и производственной практики обучающихся и студентов и трудоустройстве выпускников, софинансировании образовательных учреждений.

Также требуется заинтересованность бизнеса и работодателей в существенном обновлении материально-технической, учебно-лабораторной и учебно-производственной базы учреждений начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования, для этого необходимо формировать благоприятный налоговый режим как на федеральном, так и на региональном уровне для работодателей, вкладывающих средства в систему профессионального образования[4].

---

[1] Письмо председателя Государственной Думы Астраханской области А.Б. Клыканова от 26 ноября 2009 года.

[2] Письмо председателя Самарской Губернской Думы В.Ф. Сазонова от 1 декабря 2009 года № 93-12/4311.

[3] Письмо председателя Московской городской Думы В.М. Платонова от 16 декабря 2009 года № 0801-18-9641/09.

[4] Письмо председателя Московской областной Думы В.Е. Аксакова от 30 ноября 2009 года № Д-1-26-1002. Необходимость налоговых льгот отмечается также в материалах из других регионов, например в письме заместителя главы администрации (губернатора) Ростовской области — управляющей делами Л.С. Логутиной от 24 ноября 2009 года № 5/1216, письме первого заместителя председателя Парламента Республики Северная Осетия — Алания С.М. Кесаева от 30 ноября 2009 года. О необходимости разработки форм государственной поддержки предприятий, частных инвесторов и иных заинтересованных лиц и организаций в целях расширения возможностей участия работодателя

В соответствии с предложениями Республики Татарстан в связи с принятием Федерального закона от 21 декабря 2009 года № 329-ФЗ «О внесении изменений в статью 50 Закона Российской Федерации «Об образовании» и статью 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» предлагается внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в части создания преференций организациям, привлекающим на выполнение строительных работ и работ по благоустройству студенческие трудовые отряды.

Кроме того, предлагается обеспечить на федеральном и региональном уровнях долгосрочное прогнозирование потребности в рабочих кадрах и специалистах с учетом социально-экономического развития, что связано с необходимостью определения приоритетных направлений при получении профессионального образования[1].

Предлагается также в Законе Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I закрепить меры социальной защиты студентов учреждений среднего профессионального образования при установлении размера оплаты общежитий[2]. Пока же они установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 18 января 1992 года № 33 «О дополнительных мерах по социальной защите учащейся молодежи» (предельная стоимость платы за проживание в общежитии не может быть более 3 % от размера стипендии)[3].

Отдельные регионы отмечают, что нормами законодательства не предусмотрено, какую стипендию принимать за базу для расчета платы за проживание в общежитии.

В целях формирования единой правоприменительной практики по данному вопросу предлагается в абзаце шестом пункта 3 статьи 16 Федерального закона от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ слова «пяти процентов размера стипендии» заменить словами «пяти процентов среднего размера стипендии, установленного образовательным учреждением»[4].

Необходимо отметить, что предложения регионов по совершенствованию законодательства в сфере профессионального образования касаются в числе прочего конкретных направлений подготовки кадров.

Так, Самарская Губернская Дума обращает внимание на необходимость дополнительной поддержки образовательных учреждений сельскохозяйственного профиля.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I структурные подразделения указанных учреждений (опытно-производственные, учебно-опытные и учебно-производственные подразделения) вправе осуществлять предпринимательскую деятельность.

Указанные подразделения осуществляют весь спектр работ и предоставляют весь спектр услуг, которые характеризуют сельскохозяйственную организацию. При этом основная цель осуществления образовательными учреждениями сель-

---

в развитии учреждений начального, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования указывается в письме председателя Тульской областной Думы И.В. Панченко от 3 декабря 2009 года.

[1] Письмо заместителя главы администрации (губернатора) Ростовской области — управляющей делами Л.С. Логутиной от 24 ноября 2009 года.

[2] Для студентов вузов такие меры закреплены в Федеральном законе от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ.

[3] Письмо и.о. руководителя администрации губернатора Свердловской области А.Ю. Левина от 30 ноября 2009 года.

[4] Письмо председателя Калининградской областной Думы С.В. Булычева от 1 декабря 2009 года.

скохозяйственного профиля предпринимательской деятельности в сфере сельского хозяйства — это практическое становление квалифицированных кадров для села.

В связи с этим представляется целесообразным установление на федеральном уровне мер государственной поддержки подобных образовательных учреждений, в том числе путем уравнивания их прав с правами сельскохозяйственных товаропроизводителей[1].

Основной комплекс проблем образования в сфере культуры и искусства связан с несовершенством нормативно-правового регулирования деятельности учреждений художественного образования. Подавляющее большинство нормативных актов, принятых в последние годы, не учитывает специфики учреждений образования в сфере культуры и искусства, что влечет за собой ряд системных проблем в вопросах обеспечения учебного процесса на всех уровнях художественного образования — от детской школы искусств до вуза.

В соответствии с законодательством Министерство культуры Российской Федерации утратило принадлежавшие ему ранее функции по участию в выработке государственной политики в сфере художественного образования.

На протяжении ряда лет поднимается вопрос о необходимости уточнения в Законе Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I статуса детских школ искусств, которые в настоящее время отнесены к категории учреждений дополнительного образования детей наряду с центрами, дворцами, домами творчества. Организационной основой детских школ искусств, существенно отличающей их от указанных учреждений дополнительного образования детей, является регламентированный учебный процесс, утверждаемые учебные планы и программы с 5—7-летним сроком обучения, фиксированные точки измерения результатов обучения — переводные и выпускные экзамены и т.д. Эта организационная структура, сложившаяся в России более 100 лет назад, де-факто определяет статус детской школы искусств как учреждения школьного типа, которое наряду с художественно-эстетическим образованием и воспитанием выполняет функцию начального этапа профессионального образования будущих музыкантов, художников, артистов балета. Эта важная функция школ искусств не была учтена при разработке Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I, что явилось основной причиной тех противоречий, которые возникли между реальной практикой работы детских школ искусств и ныне действующим законодательством[2].

Предлагается включить в законодательство об образовании следующие положения:

отдельные, самостоятельные статьи, регламентирующие порядок реализации программ дополнительного образования детей, а также программ дополнительного профессионального образования;

определения понятий «переподготовка» и «повышение квалификации»;

указание на типы образовательных учреждений, которые могут осуществлять переподготовку и повышение квалификации;

наделение образовательных подразделений организаций правом осуществлять программы переподготовки и повышения квалификации.

---

[1] Письмо председателя Самарской Губернской Думы В.Ф. Сазонова от 1 декабря 2009 года.

[2] Письмо и.о. руководителя администрации губернатора Свердловской области А.Ю. Левина от 30 ноября 2009 года.

Требует совершенствования законодательство в сфере обеспечения профессионального обучения безработных граждан.

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ для организации профессионального обучения безработных граждан необходимо размещение заказа или путем проведения торгов в форме конкурса, или без проведения торгов (запрос котировок у единственного поставщика). В итоге имеют место большие временные затраты на организацию открытого конкурса, при этом до подведения итогов конкурса безработные граждане на профессиональное обучение не направляются[1].

Предлагается разработать методику проведения конкурсов по выбору учебных заведений на право осуществления профессионального обучения безработных граждан с учетом качества проводимого обучения и сокращения временных затрат на проведение конкурсов или разрешить осуществлять профессиональное обучение безработных граждан без проведения торгов[2].

В связи с развитием системы образования возникает необходимость законодательно урегулировать сетевое взаимодействие образовательных учреждений, разработав нормативные правовые документы, регламентирующие эту процедуру[3].

Совершенствование образовательного законодательства реализуется в последнее время через внесение изменений и дополнений в Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I. Очевидно, что в ходе законотворческой работы в качестве конечной цели может выступать разработка кодекса об образовании. Его принятие позволит завершить процесс формирования правового пространства сферы образования, выделить и показать специфику образовательных отношений, поднять на законодательный уровень регулирования значительную часть отношений в области образования, которые еще регулируются подзаконными актами, преодолеть излишнее многообразие источников образовательного права, оптимизировать его соотношение с другими отраслями права[4].

---

[1] Основная масса безработных граждан обучается в учебных группах, которые формируют учебные заведения, так как численность граждан, обучающихся по направлению службы занятости различным специальностям, мала для того, чтобы из них сформировать полноценную группу. После подведения итогов конкурса победителем по каждому лоту (обучение определенной профессии) является только одно учебное заведение, и центры занятости населения не могут направить граждан для обучения в другое учебное заведение, даже если там открываются курсы в ближайшее время. Поэтому центры занятости населения вынуждены ждать, когда сформируется группа в учебном заведении, которое выиграло конкурс, для того чтобы направить на обучение безработных граждан.

Помимо этого, победителями конкурсов и запросов котировок не всегда становятся учебные заведения, которые осуществляют качественную подготовку специалистов, поскольку главным критерием отбора является более низкая стоимость проводимого обучения.

[2] Письмо Председателя Псковского областного Собрания депутатов Б.Г. Полозова от 23 ноября 2009 года № 1-1222.

[3] Письмо председателя Тульской областной Думы И.В. Панченко от 3 декабря 2009 года.

[4] Письмо председателя Законодательного Собрания Нижегородской области В.Н. Лунина от 30 ноября 2009 года № 17.1-02/2061. Предложения о принятии кодекса Российской Федерации об образовании или нового федерального закона «Об образовании» направили в адрес Совета Федерации и другие субъекты Российской Федерации (письмо председателя Калининградской областной Думы С.В. Булычева от 1 декабря 2009 года № 13.6-04/1914, письмо председателя Самарской Губернской Думы В.Ф. Сазонова от 1 декабря 2009 года, письмо и.о. руководителя администрации губернатора Свердловской области А.Ю. Левина от 30 ноября 2009 года, письмо заместителя губернатора Воронежской области — руководителя аппарата губернатора и правительства Воронежской области Ю.В. Агибалова, полномочного представителя губернатора Воронежской области в Воронежской областной Думе — руководителя правового управления правительства Воронежской области В.Г. Карташова от 30 ноября 2009 года № 03-2/И-2487, письмо председателя Новосибирского областного Совета депутатов А.А. Беспаликова от 27 ноября 2009 года № 1-2917/1, письмо председателя Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области Н.А. Воронина и председателя Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области Л.В. Бабушкиной от 30 ноября 2009 года № Д-6093.

Необходимо отметить, что важным событием в жизни учащейся молодежи будет являться проведение в городе Казани в 2013 году Всемирной летней Универсиады. В связи с этим Парламент Республики Татарстан предлагает принять федеральный закон «Об организации и проведении XXVII Всемирной летней Универсиады 2013 года в городе Казани и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Анализ предложений субъектов Российской Федерации по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере образования показывает, что они создают мощную базу для подготовки и внесения в Государственную Думу консолидированных законодательных инициатив по широкому спектру проблем.

Глава 4

Пути совершенствования трудового законодательства в условиях социально-экономического кризиса

Анализ применения трудового законодательства, изучение обращений граждан в органы законодательной власти субъектов Российской Федерации позволяет выделить проблемы, требующие законодательного регулирования[1].

В субъектах Российской Федерации осуществляется интенсивная законодательная работа в сфере трудовых правоотношений, в том числе направленная на развитие системы социального партнерства в сфере труда, регулирование вопросов занятости населения, безработицы, урегулирование трудовых конфликтов.

Основными формами регионального законодательства в сфере трудовых отношений является принятие соответствующих законов субъектов Российской Федерации; региональных программ содействия занятости населения и программ дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда; заключение соглашений о социальном партнерстве в сфере труда между исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, федерацией организаций профсоюзов региона и объединениями работодателей; утверждение административных регламентов исполнения государственных функций управления по труду и занятости.

Так, в 2009 году в ряде субъектов Российской Федерации приняты законы, направленные на развитие системы социального партнерства в сфере труда[2], устанавливающие, что на всех уровнях социального партнерства (субъекта Россий-

---

[1] При подготовке раздела использованы материалы, представленные органами государственной власти субъектов Российской Федерации: Республики Калмыкия, Республики Коми, Республики Хакасия, Алтайского края, Камчатского края, Краснодарского края, Красноярского края, Пермского края, Еврейской автономной области, Калининградской области, Калужской области, Костромской области, Курской области, Московской области, Мурманской области, Нижегородской области, Оренбургской области, Самарской области, Томской области, Тюменской области, Ярославской области.

[2] Закон Республики Бурятия от 8 мая 2009 года № 820-IV «О некоторых вопросах социального партнерства на рынке труда»; Закон Республики Северная Осетия — Алания от 16 октября 2009 года № 40-РЗ «О социальном партнерстве в сфере труда»; Закон Алтайского края от 6 ноября 2009 года № 79-ЗС «О внесении изменений в Закон Алтайского края «О социальном партнерстве в Алтайском крае»; Закон г. Москвы от 11 ноября 2009 года № 14 «О социальном партнерстве в городе Москве»; Закон Воронежской области от 13 июля 2009 года № 99-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О социальном партнерстве»; Закон Кировской области от 9 ноября 2009 года № 441-ЗО «О внесении изменений в Закон Кировской области «О социальном партнерстве в Кировской области» и др.

ской Федерации, отраслевом, муниципальном, локальном)[1] образуются комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

В Костромской области подписано Соглашение от 12 марта 2009 года о социальном партнерстве в сфере труда между администрацией Костромской области, федерацией организаций профсоюзов Костромской области и объединениями работодателей Костромской области на 2009—2010 годы. Соглашение является областным правовым актом социального партнерства, регулирующим социально-трудовые отношения между работниками и работодателями и определяющими общие принципы регулирования связанных с ними экономических отношений на уровне Костромской области.

В Костромской области[2], а также других субъектах Российской Федерации приняты региональные программы содействия занятости населения, а также областная целевая программа «Улучшение условий и охраны труда в Костромской области на 2009—2011 годы».

В Белгородской области утверждены административные регламенты исполнения государственных функций управления по труду и занятости населения Белгородской области.

В Камчатском крае в 2009 году в целях повышения качества предоставления государственных услуг по проведению уведомительной регистрации коллективных договоров и соглашений, а также содействия в урегулировании коллективных трудовых споров утверждены Административный регламент предоставления Министерством социального развития и труда Камчатского края государственной услуги по содействию в урегулировании коллективных трудовых споров и Административный регламент предоставления Министерством социального развития и труда Камчатского края уведомительной регистрации коллективных договоров и соглашений[3].

В отдельных случаях в 2009 году органом законодательной власти субъекта Российской Федерации признан утратившим силу принятый ранее (до вступления в силу Трудового кодекса Российской Федерации (далее — ТК РФ) и противоречащего ряду его положений) Закон Владимирской области от 12 ноября 1999 года № 51-ОЗ «О социальном партнерстве»[4].

В ряде регионов действуют законы о регулировании трудовых отношений, о квотировании рабочих мест, которые определяют правовые основы социальных гарантий обеспечения занятости граждан, особо нуждающихся в социальной защите, а также региональные целевые программы развития занятости населения.

Во многих субъектах Российской Федерации рабочие группы с участием депутатов органов законодательной власти регионов принимали непосредственное участие в работе по контролю за соблюдением на предприятиях трудового законодательства, своевременностью выплаты заработной платы в условиях экономического кризиса.

Так, рабочая группа, состоящая из депутатов Тюменской областной Думы, руководящих работников Тюменского облсовпрофа, членов правительства Тюмен-

---

[1] В письме губернатора Калужской области А.Д. Артамонова от 22 октября 2009 года № 01-46/9358-09 предлагается дополнить перечень уровней социального партнерства межмуниципальным уровнем, внеся соответствующее дополнение в статью 26 Трудового кодекса.

[2] Программа содействия занятости населения Костромской области на 2009—2010 годы; Программа дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда Костромской области на 2009 год.

[3] Письмо первого вице-губернатора — первого заместителя председателя правительства Камчатского края И.А. Третьяковой от 15 октября 2009 года № 03-3934.

[4] Закон Владимирской области от 11 ноября 2009 года № 154-ОЗ «О признании утратившим силу Закона Владимирской области от 12 ноября 1999 года № 51-ОЗ «О социальном партнерстве».

ской области, выезжала в трудовые коллективы ряда предприятий Тюменской области. Целью посещения было изучение вопросов экономического состояния предприятий, своевременность выплаты заработной платы в условиях экономического кризиса. Рассматривались проблемы социального страхования работников, развитие социального партнерства, порядок заключения трудового (коллективного) договора, условия и охрана труда, внедрение нового оборудования с привлечением инвестиций, прием на работу граждан и другие вопросы реализации норм трудового законодательства[1].

В Тюменской области подписано региональное соглашение между правительством Тюменской области, Тюменским межрегиональным объединением организаций профсоюзов «Тюменский областной совет профессиональных союзов» и региональным объединением работодателей «Союз работодателей Тюменской области», которое устанавливает общие принципы регулирования социально-трудовых отношений и связанных с ними экономических отношений в Тюменской области (вступило в силу 1 января 2009 года). В частности, отношения трехстороннего партнерства устанавливаются в сферах экономической политики, заработной платы, развития рынка труда и содействия занятости населения, социальной поддержки, условий охраны труда, промышленной и экологической политики.

В целях правового регулирования трудовых отношений в Тюменской области, установленных Трудовым кодексом Российской Федерации, действует Закон Тюменской области от 8 июля 2003 года № 155 «О регулировании трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений в Тюменской области». Данный закон регулирует трудовые и иные непосредственно связанные с ними отношения между работником и работодателем, в том числе порядок организации и функционирования социального партнерства в Тюменской области.

Также в Тюменской области действует Закон Тюменской области от 31 марта 2000 года № 16 «О квотировании рабочих мест в Тюменской области», который определяет правовые основы социальных гарантий обеспечения занятости граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы. В рамках реализации указанного закона органами местного самоуправления во всех муниципальных районах и городских округах Тюменской области для организаций с численностью работающих свыше 100 человек установлена квота в размере 2 % от среднесписочной численности работающих на предприятиях.

Не остались в стороне и нынешние выпускники вузов и профтехучилищ, так как в сложившейся ситуации им было сложно получить рабочее место. Предусматривалось предоставление субсидий из областного бюджета на возмещение затрат организациям на оказание выпускникам материальной поддержки в период прохождения стажировки.

Решение наиболее важных социально-экономических вопросов регионального развития осуществлялось на основе взаимодействия правительства Тюменской области с объединениями профсоюзов, работодателей в рамках деятельности областных комиссий: областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений; областной межведомственной комиссии по вопросам оплаты труда; областной межведомственной комиссии по вопросам при-

[1] Итогом проделанной работы стало проведение заседаний двух «круглых столов» и выработка рекомендаций, которые рассмотрены на заседании Тюменской областной Думы и поставлены на контроль.

влечения и использования иностранных работников; областной межведомственной комиссии по охране труда.

В 2009 году в Тюменской области проводилась переориентация программных мероприятий по выходу малоимущих семей на самообеспечение, на оказание помощи семьям работников, высвобожденных по сокращению или в связи с ликвидацией предприятий[1].

Ряд предложений по совершенствованию законодательства в сфере трудовых отношений, сформулированных в материалах органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, связаны с необходимостью преодоления последствий финансово-экономического кризиса.

В материалах правительства Калининградской области ставится вопрос о необходимости законодательного разрешения порядка выплаты заработной платы в период приостановки работы в соответствии со статьей 142 ТК РФ[2], так как нормами трудового законодательства не установлена обязанность работодателя оплатить время, в течение которого работник не работал по причине приостановления работы[3].

Как отмечается правительством Калининградской области, на практике сложилось неоднозначное толкование данного вопроса:

1. Поскольку время приостановки работы не отнесено положениями ТК РФ к случаям, при наступлении которых за работником сохраняется заработная плата, и работник в этот период не выполняет свои трудовые функции, период приостановления работы в связи с нарушением сроков выплаты заработной платы работнику не оплачивается.

В то же время работодатель должен выплатить работнику заработную плату за время приостановления работы в случае, если эта обязанность установлена коллективным договором, соглашением, локальным нормативным актом или трудовым договором, которые в силу статьи 41 ТК РФ могут устанавливать для работника более благоприятные условия. В этом случае оплата указанного периода производится согласно установленным в приведенных актах нормативам.

2. Нарушение работодателем условий трудового договора в форме изменения сроков выплаты заработной платы вынуждает сотрудников прекратить выполнение своих трудовых обязанностей, что фактически является простоем не по вине работника.

В рассматриваемом случае начинают действовать нормы статьи 236 ТК РФ, согласно которым работодатель обязан оплатить работнику не только своевременно не выплаченную заработную плату с процентами, но и простой не по вине работника, который оплачивается в размере не менее двух третей средней заработной платы (статья 157 ТК РФ).

Правительством Калининградской области ставится вопрос о целесообразности принятия на федеральном уровне правовых норм, которые регулировали бы порядок, сроки разработки и заключения коллективных договоров.

В статье 42 ТК РФ указано, что порядок разработки проекта коллективного договора и заключения коллективного договора определяется сторонами в соответствии с ТК РФ и иными федеральными законами. Порядок разработки проек-

---

[1] Письмо председателя Тюменской областной Думы С.Е. Корепанова от 27 ноября 2009 года № 1-446/9-1.

[2] В случае задержки выплаты заработной платы на срок более 15 дней работник имеет право, известив работодателя в письменной форме, приостановить работу на весь период до выплаты задержанной суммы.

[3] Аналогичное предложение содержится в письме губернатора Калужской области А.Д. Артамонова от 22 октября 2009 года.

та коллективного договора прямо не установлен. Ранее указанный порядок был регламентирован Законом Российской Федерации от 11 марта 1992 года № 2490-I «О коллективных договорах и соглашениях», который в настоящее время утратил силу.

На практике возникает много спорных вопросов, связанных с порядком, сроками разработки и заключения коллективных договоров в организациях, в связи с чем необходимо либо внесение дополнительных положений в статью 42 ТК РФ, либо принятие закона, которые бы регулировали порядок, сроки разработки и заключения коллективных договоров.

Также поднимается вопрос о недостаточной защищенности прав работников-сдельщиков и работников, получающих дневную или часовую ставку, в календарные месяцы, когда установлены нерабочие праздничные дни[1].

Предлагается внести необходимые изменения и дополнения в статью 112 ТК РФ, установив, что объем прав и гарантий работников-сдельщиков и работников, получающих дневную или часовую ставку, не может быть ниже, чем объем прав и гарантий работников, получающих оклад[2].

Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-I «О занятости населения в Российской Федерации» (далее — Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-I) предусматриваются обязанности работодателей в установленные сроки сообщать в органы службы занятости о ликвидации организации, сокращении численности или штата работников организации, а также о введении режима неполного рабочего дня (смены) и (или) неполной рабочей недели, приостановке производства, в том числе обязанности ежемесячно представлять органам службы занятости сведения о применении в отношении данной организации процедур несостоятельности (банкротства), наличии вакантных рабочих мест (должностей), выполнении квоты для приема на работу инвалидов. Вместе с тем законодательством о занятости населения не установлены положения о том, какую ответственность несут работодатели за неисполнение вышеуказанных требований (глава VII Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-I, регулирующая вопросы ответственности работодателей, признана утратившей силу Федеральным законом от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»).

В связи с этим предлагается рассмотреть возможность установления в законодательстве ответственности работодателей за неисполнение требований Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-I об информировании органов службы занятости и определить, какой орган вправе принимать решение о привлечении работодателей к ответственности[3].

Администрация губернатора Свердловской области предлагает внести в законодательство изменения, которые давали бы возможность принимать решение о

---

[1] В статье 112 ТК РФ установлено, что наличие в календарном месяце нерабочих праздничных дней не является основанием для снижения заработной платы работникам, получающим оклад (должностной оклад); работникам, за исключением получающих оклад, за нерабочие праздничные дни, в которые они не привлекались к работе, выплачивается дополнительное вознаграждение. Размер и порядок выплаты указанного вознаграждения определяется коллективным договором, соглашениями, локальным правовым актом, трудовым договором.

[2] Письмо вице-премьера правительства Калининградской области Ю.С. Шалимова от 26 ноября 2009 года № 2678-1/3.

[3] Письмо вице-губернатора Еврейской автономной области Г.А. Антонова от 16 ноября 2009 года № 03-29/12-10. Аппарат губернатора и правительства Сахалинской области предлагает наделить должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляю-

признании гражданина безработным не только по месту жительства, но и по месту его постоянного пребывания.

В соответствии с пунктом 2 статьи 3 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-I решение о признании гражданина, зарегистрированного в целях поиска подходящей работы, безработным, принимается органами службы занятости по месту жительства. Место жительства определяется отметкой в паспорте гражданина о регистрации по месту жительства.

Поскольку ТК РФ не содержит требований об обязательном наличии регистрации по месту жительства при приеме на работу, граждане трудоустраиваются по месту пребывания и фактически проживают по месту пребывания в течение нескольких лет.

В связи с напряженной ситуацией на рынке труда участились случаи обращений граждан в органы службы занятости по месту пребывания. Органы службы занятости вынуждены отказывать таким гражданам в признании их безработными, хотя «место пребывания» фактически становится их местом жительства.

Таким образом, гражданин, преимущественно или постоянно проживающий в населенном пункте, в котором он зарегистрирован по месту пребывания, не может быть признан безработным в органе службы занятости, расположенном в этом населенном пункте, и, следовательно, лишается возможности воспользоваться мерами социальной защиты, гарантированными государством безработным гражданам.

Выходом из сложившейся ситуации могло бы стать внесение изменений в Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-I, позволяющих органам службы занятости признавать граждан безработными по месту их фактического проживания, в том числе по месту пребывания[1].

Правительство Республики Хакасия предлагает законодательно предусмотреть возможность предоставления статуса безработного гражданам, имеющим земельные паи в обанкротившихся или ликвидированных акционерных обществах[2].

В начале 90-х годов почти все колхозы и совхозы в стране акционировались. Работники этих совхозов и колхозов были наделены земельными паями в этих акционерных обществах (далее — АО). Но эти паи в большинстве случаев официально оформлены не были, а также не были выделены в собственность акционеров. В течение 90-х годов эти АО практически все обанкротились или перестали существовать. При банкротстве и ликвидации АО не был урегулирован вопрос о земельных паях и поэтому получилось, что фактически АО нет, а за гражданами значатся земельные паи как за участниками этих АО, хотя они от этих паев не имеют никаких дивидендов.

Согласно законодательству безработные граждане — участники акционерных обществ, не имеют права на получение статуса безработного, выплата им пособия по безработице расценивается как нецелевое использование финансовых средств.

В условиях нестабильной финансовой ситуации в органы службы занятости населения активно обращаются граждане из числа длительно неработающих (уволенные в 1996—2001 годах), а также приехавшие в Российскую Федерацию

щих переданные полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, правом составления протоколов об административных правонарушениях за неисполнение предписаний об устранении нарушений законодательства о занятости населения.

[1] Письмо и.о. руководителя администрации губернатора Свердловской области А.Ю. Левина от 30 ноября 2009 года № 02-09-4126.

[2] Письмо Председателя Правительства Республики Хакасия В.М. Зимина от 30 ноября 2009 года № ВЗ-М-2508.

из стран СНГ. При регистрации в целях поиска подходящей работы эти граждане часто не могут представить справку о среднем заработке за последние 3 месяца по последнему месту работы, мотивируя это объективными причинами (ликвидация предприятий, отсутствие на предприятии документов прошлых лет, отсутствие сведений в архивах и т.д.).

В связи с этим губернатор Томской области предлагает внести изменения в статью 3 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-I, исключив справку о средней заработной плате из числа документов, необходимых для принятия решения о признании граждан безработными[1].

Правительство Республики Тыва предлагает внести изменение в статью 2 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-I, направленное на отнесение к незанятому населению граждан, ведущих личное подсобное хозяйство и неформально занятых[2].

В условиях кризиса особой защиты требует право на получение заработной платы работниками предприятий-банкротов. В связи с этим Народным Хуралом (Парламентом) Республики Калмыкия предлагается внести соответствующее изменение в законодательство о банкротстве, так как согласно действующей редакции Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ) требования кредиторов, не удовлетворенные по причине недостаточности имущества должника, считаются погашенными. В результате граждане, работавшие на предприятиях-банкротах, не могут получить свою заработную плату, которая не относится к внеочередным расходам предприятия-должника[3].

Проблема получения заработной платы работниками предприятий-банкротов ставится также Государственным Советом Республики Коми.

Как отмечается Государственным Советом Республики Коми, в соответствии с Конвенцией Международной организации труда (МОТ) № 95 «Относительно защиты заработной платы» (далее — Конвенция) в случае банкротства предприятия или его ликвидации в судебном порядке трудящиеся, занятые на этом предприятии, пользуются положением привилегированных кредиторов. Заработная плата, составляющая этот привилегированный кредит, подлежит выплате полностью, до того как обычные кредиторы смогут потребовать свою долю. Очередность погашения привилегированного кредита, составляющего заработную плату, по отношению к другим видам привилегированных кредитов определяется национальным законодательством.

Однако законодательство вопреки положениям Конституции России о приоритете международных норм над соответствующими нормами национального законодательства определяет очередность погашения привилегированного кредита, составляющего заработную плату, таким образом, что она оказалась после внеочередников, определенных пунктом 1 статьи 134 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ, а также после первоочередников, указанных в пункте 2 названной статьи.

Результатом такой очередности часто становится неполное удовлетворение требований об оплате труда лиц, работающих по трудовым договорам.

---

[1] Письмо и.о. губернатора Томской области О.В. Козловской от 27 ноября 2009 года № ВК-0316490.

[2] Письмо и.о. заместителя Председателя Правительства Республики Тыва А.М. Монгал от 26 ноября 2009 года № АМ-3-3617/09-0.

[3] Письмо заместителя председателя Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия Х.Б. Эльбикова от 28 октября 2009 года.

По мнению Государственного Совета Республики Коми, для исправления данной ситуации следует предусмотреть следующее:

1) внесение соответствующих изменений в части очередности в положения Гражданского кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ;

2) предоставление представителям работников организации-банкрота права решающего голоса на собрании кредиторов;

3) обращение взыскания на имущество учредителей должника с целью удовлетворения требований кредиторов в случаях, если будет доказано, что выведение ликвидного имущества организации могло стать причиной неспособности юридического лица удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей[1].

Верховный Совет Республики Хакасия отмечает, что в последнее время участились случаи невыплаты заработной платы работникам коммерческих организаций (ООО, ОАО, ЗАО и др.). Зачастую производственные активы организаций передаются собственником из одной созданной структуры в другую. При этом собственники организаций, как правило, находящиеся за пределами субъекта Российской Федерации, в целях извлечения прибыли не считаются с трудовыми правами работников организации.

Обозначенная выше проблема вызвана в том числе и несовершенством федерального законодательства, не предусматривающего материальную ответственность учредителя коммерческой организации по обязательствам, связанным с невыплатой заработной платы работникам созданного им предприятия.

В связи с этим Верховный Совет Республики Хакасия предлагает внести на рассмотрение Государственной Думы соответствующий проект закона, предусматривающего имущественную ответственность коммерческой организации по неисполненным обязательствам по заработной плате[2].

Алтайским краевым Законодательным Собранием ставится вопрос о неурегулированности проблем, возникающих при длительных простоях предприятий, что приводит к конфликтным отношениям работников и работодателей, а также недостаточной защищенности прав работников при переводах на другую работу в случае производственной необходимости.

Предлагается также продолжить законодательную работу, направленную на выравнивание правового статуса работодателя-организации и работодателя — индивидуального предпринимателя. В частности, речь идет о том, чтобы предусмотреть в статье 198 ТК РФ право работодателей — индивидуальных предпринимателей (а не только юридических лиц) заключать ученический договор.

Одним из актуальных вопросов является вопрос о том, как законным образом расторгнуть трудовой договор, если работник не появляется на работе длительное время и не информирует работодателя о наличии уважительной причины для отсутствия на работе.

Эта проблема вызвана отсутствием в ТК РФ соответствующего основания прекращения трудового договора. Чтобы уволить работника за прогул, работодатель должен установить факт отсутствия уважительных причин для невыхода на работу, для этого ему необходимо в соответствии с требованиями статьи 193 ТК РФ затребовать от работника письменное объяснение. Но если работник не

[1] Письмо председателя Государственного Совета Республики Коми М.Д. Истиховской от 30 ноября 2009 года № 01-25/2183.

[2] Письмо председателя Верховного Совета Республики Хакасия В.Н. Штыгашева от 27 ноября 2009 года № 15-891.

появляется на работе, то взять у него объяснение не представляется возможным. Попытки работодателей с помощью почтовой или телеграфной связи потребовать от работника объяснений также в большинстве случаев бесперспективны. Получается замкнутый круг — без объяснительной записки работника уволить за прогул нельзя, а ее получить практически невозможно. Вероятно, назрела необходимость пополнить перечень оснований прекращения трудового договора (статья 77 ТК РФ) дополнительным основанием, которое можно сформулировать как «отсутствие работника на работе по неизвестным причинам более одного месяца»[1].

Московской областной Думой ставится вопрос о разных нормах, в соответствии с которыми назначаются пособия по безработице гражданам, уволенным из организаций, и работникам, заключавшим трудовой договор с работодателем — индивидуальным предпринимателем[2].

В соответствии с частью 1 статьи 30 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-I, гражданам, уволенным из организаций, пособие по безработице устанавливается с учетом среднего заработка по последнему месту работы. Работникам, расторгнувшим трудовой договор с индивидуальными предпринимателями, согласно части 2 статьи 30 пособие по безработице устанавливается в кратном отношении к минимальной величине пособия по безработице, установленного постановлением Правительства Российской Федерации.

Частью 3 статьи 37 Конституции Российской Федерации установлено, что каждый имеет право на защиту от безработицы. Кроме того, статьей 20 ТК РФ определено, что сторонами трудовых отношений являются работник и работодатель, к которому относятся как юридические лица (организации) так и физические лица, в том числе физические лица, зарегистрированные в установленном порядке в качестве индивидуальных предпринимателей и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Следовательно, согласно оценке Московской областной Думы положения части 1 статьи 30 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-I противоречат нормам ТК РФ и являются дискриминационными по отношению к гражданам, состоявшим в трудовых отношениях с индивидуальными предпринимателями, что нарушает их конституционное право на защиту от безработицы[3].

Московской областной Думой поставлен ряд вопросов в области реализации государственной политики занятости населения, требующих разрешения на федеральном уровне. В частности, затрудняет реализацию мероприятий по временному трудоустройству граждан, испытывающих трудности в поиске работы следующее: отказ работодателя от заключения срочных трудовых договоров; малое количество вакансий с гибкими формами занятости; невысокий профессиональный уровень безработных граждан, относящихся к этой категории; временный характер работы и низкая оплата труда.

---

[1] Письмо заместителя председателя Алтайского краевого Законодательного Собрания С.В. Землюкова от 3 декабря 2009 года № 4379/01-09.

[2] Письмо председателя Московской областной Думы В.Е. Аксакова от 30 ноября 2009 года № Д-1-26-1002.

[3] Государственное Собрание Республики Мордовия предлагает также внести изменения в статью 178 Трудового кодекса Российской Федерации в части выплаты выходного пособия в связи с ликвидацией, сокращением численности или штата работников не только организации, но и работодателя — физического лица (Письмо секретаря Совета Государственного Собрания Республики Мордовия А.С. Купчинина от 3 декабря 2009 года № 53-ФС). Аналогичное предложение содержится в письме заместителя председателя правительства Московской области — руководителя аппарата правительства Московской области Р.В. Агапова от 30 ноября 2009 года № 34-18380/1.

По оценке Московской областной Думы, необходим механизм, обеспечивающий заинтересованность работодателей в создании временных рабочих мест для граждан с низкой конкурентоспособностью на рынке труда.

Организации, находящиеся на бюджетном финансировании, при организации общественных работ не могут создавать новые рабочие места из-за того, что соответствующая статья расходов не предусмотрена законодательством. В то же время эти организации нуждаются в привлечении временных работников и располагают необходимыми финансовыми средствами для их найма.

Псковским областным Собранием депутатов ставится вопрос о совершенствовании системы направления безработных граждан на профессиональное обучение.

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ для организации профессионального обучения безработных граждан необходимо размещение заказа или путем проведения торгов в форме конкурса, или без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика). Это условие создает трудности при направлении безработных граждан на профессиональное обучение. Прежде всего это большие временные затраты на организацию открытого конкурса, при этом до подведения итогов конкурса безработные граждане на профессиональное обучение не направляются.

Помимо этого победителями конкурсов и запросов котировок не всегда становятся учебные заведения, которые осуществляют качественную подготовку специалистов, поскольку главным критерием отбора является более низкая стоимость обучения.

Все эти обстоятельства не позволяют в полной мере обеспечивать оперативное направление на обучение безработных граждан.

В качестве выхода из сложившейся ситуации Псковское областное Собрание депутатов предлагает проводить конкурсы по выбору учебных заведений на право осуществления профессионального обучения безработных граждан с учетом качества проводимого обучения и сокращения временных затрат на проведение конкурсов или разрешить осуществлять профессиональное обучение безработных граждан без проведения торгов[1].

Аппарат губернатора и правительства Сахалинской области предлагает дополнить Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-I нормой, дающей право органам местного самоуправления совместно с органами служб занятости участвовать в профессиональной подготовке безработных граждан для муниципальных предприятий и организаций, а также других предприятий, обеспечивающих жизнедеятельность социальных объектов на территории муниципальных образований.

Как отмечается Законодательным Собранием Нижегородской области[2], одной из наиболее распространенных гарантий является квотирование рабочих мест для лиц, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите и испытывающих трудности в поиске работы. Так, практически во всех субъектах Российской Федерации предусмотрено квотирование рабочих мест для инвалидов, поскольку согласно статье 21 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» установление организациям квоты для приема на работу инвалидов отнесено к ведению государственных органов субъекта Российской Федерации.

---

[1] Письмо председателя Псковского областного Собрания депутатов Б.Г. Полозова от 23 ноября 2009 года № 1-1222.

[2] Письмо председателя Законодательного Собрания Нижегородской области В.Н. Лунина от 30 ноября 2009 года № 17.1-02/2061.

Квотирование рабочих мест для других категорий работников, испытывающих трудности в поиске работы, на федеральном уровне предусмотрено лишь в самом общем виде.

Законами отдельных субъектов Российской Федерации устанавливается квотирование рабочих мест для таких категорий работников, как: несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет; лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте до 23 лет; граждане в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального, среднего и высшего профессионального образования, ищущие работу впервые; лица, освобожденные из учреждений, исполняющих наказания в виде лишение свободы[1].

Законодательное Собрание Нижегородской области предлагает рассмотреть на федеральном уровне возможность подготовки новых законопроектов, регламентирующих вопросы квотирования рабочих мест для отдельных категорий граждан, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите и испытывающих трудности в поиске работы[2].

Правительство Ярославской области предлагает ввести на уровне субъектов Федерации квотирование рабочих мест для лиц, не достигших 18 лет, находящихся в трудной жизненной ситуации, внеся соответствующие изменения в Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-I[3].

Проблеме квотирования рабочих мест, в особенности для молодежи, уделяет пристальное внимание Законодательное Собрание Еврейской автономной области. В Еврейской автономной области был положительный опыт такой работы, так как с 5 октября 2006 года действовал Закон Еврейской автономной области № 774-ОЗ «О квотировании рабочих мест для молодежи», который устанавливал, что по квотам обязаны быть приняты на работу граждане Российской Федерации в возрасте от 16 до 30 лет из числа: выпускников высшего, среднего или начального профессионального образования, впервые ищущих работу, в соответствии с полученной специальностью — в течение 2 месяцев после окончания обучения в образовательном учреждении; детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; лиц, демобилизованных после прохождения военной службы в Вооруженных Силах Российской Федерации и федеральных органах исполнительной власти, в которых законодательством предусмотрена военная служба, — в течение 6 месяцев после демобилизации; лиц, освободившихся из мест лишения свободы, — в течение 12 месяцев со дня освобождения.

---

[1] Учитывая трудности в адаптации граждан, отбывших уголовное наказание, связанные с вопросами проживания и трудоустройства после их освобождения из мест лишения свободы, Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия также считает целесообразным принятие нормативных правовых актов, регламентирующих социальную адаптацию указанных лиц (письмо заместителя председателя Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия Х.Б. Эльбикова от 28 октября 2009 года).

[2] По оценке Экспертно-правового управления аппарата Законодательного Собрания Красноярского края, необходимо на федеральном уровне уточнить категории лиц, в отношении которых устанавливаются квоты при приеме их на работу и объем данных квот, не допуская необоснованного расширения данных категорий. В отношении же утвержденных категорий лиц должен быть определен механизм реализации норм закона (или ряда законов), включая ответственность за их неисполнение. Предлагается также увеличить размер выходных пособий для работников градообразующих предприятий и разработать механизм государственной поддержки лиц, потерявших работу на градообразующих предприятиях и переезжающих в связи с этим в другую местность, предусмотрев выплату подъемных, временной оплаты аренды жилья, оплаты проезда (письмо начальника экспертно-правового управления аппарата Законодательного Собрания Красноярского края С.М. Мигаль от 30 ноября 2009 года № 3214-п-ЗС).

[3] Письмо заместителя губернатора Ярославской области А.В. Бушуева от 27 ноября 2009 года № 9/06-6082.

Только в первом квартале 2009 года квотируемые места заняли более 50 человек. Средства на компенсацию организациям за квотируемые и дополнительные рабочие места были предусмотрены в областном бюджете.

Однако данный закон был признан Законодательным Собранием Еврейской автономной области утратившим силу в соответствии с экспертным заключением Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области.

Законодательное Собрание Еврейской автономной области предлагает наделить субъекты Российской Федерации полномочиями по установлению квот для молодежи и других нуждающихся в социальной поддержке категорий граждан[1].

Аппарат губернатора и правительства Сахалинской области предлагает предоставить дополнительные гарантии гражданам, испытывающим трудности в поиске работы[2], а также разработать механизм поощрения работодателей, сохраняющих и создающих новые рабочие места для граждан, которые испытывают трудности в поиске работы, способствующих развитию наставничества, производящих инвестирование в профессиональную подготовку и переподготовку безработных граждан.

Законодательное Собрание Оренбургской области ставит вопрос о целесообразности обязательного ежегодного квотирования рабочих мест для лиц, освободившихся из мест лишения свободы, которое законодательством Российской Федерации в настоящее время не предусмотрено.

Данный правовой пробел должен быть урегулирован на уровне законодательства Российской Федерации. В частности, необходимы меры, стимулирующие работодателей, трудоустраивающих лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Такими мерами могут быть финансовая поддержка в создании рабочих мест за счет средств федерального и региональных бюджетов, предоставление налоговых льгот, отбор проектов для кредитования на основе конкурса бизнес-планов по созданию рабочих мест для лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и другое[3].

Тюменская областная Дума выделяет ряд направлений, требующих совершенствования нормативного регулирования, в том числе:

дальнейшее сокращение рабочего времени в условиях воздействия вредных производственных факторов, превышающих по интенсивности допустимые нормативы;

усиление мер ответственности работодателей и работников за нарушение требований трудового законодательства (с внесением изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Трудовой кодекс Российской Федерации);

---

[1] Письмо председателя Законодательного Собрания Еврейской автономной области А.Ф. Тихомирова от 23 ноября 2009 года № 5-СФ.

[2] Помимо инвалидов, к ним предлагается отнести следующие категории граждан: лиц, освобожденных из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет; лиц предпенсионного возраста; беженцев и вынужденных переселенцев; граждан, уволенных с военной службы и членов их семей, одиноких и многодетных родителей, воспитывающих несовершеннолетних детей; детей-инвалидов; граждан, подвергшихся воздействию радиации; граждан в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущих работу впервые.

[3] Письмо председателя Законодательного Собрания Оренбургской области Д.В. Кулагина от 30 ноября 2009 года № 23-01/835-и.

установление эффективного правового механизма экономического стимулирования деятельности работодателей по обеспечению здоровых и безопасных условий труда[1].

С целью совершенствования трудового законодательства Тюменская областная Дума предложила ускорить принятие проектов федеральных законов: № 168096-5 «О внесении изменений в статью 7.1 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» (в части передачи функций в сфере занятости населения с федерального уровня на уровень субъекта Российской Федерации)[2];

№ 233941-5 «О внесении изменения в статью 59 Трудового кодекса Российской Федерации» (о заключении срочных трудовых договоров с работодателями — субъектами малого предпринимательства)[3].

Ряд конкретных предложений по совершенствованию трудового законодательства вносит Государственное Собрание Республики Мордовия. В частности, предлагается:

1. Предусмотреть участие в организации общественных работ работодателей — индивидуальных предпринимателей.

2. Согласно статье 66 ТК РФ работодатель заводит трудовые книжки на работника, проработавшего у него свыше пяти дней. Зачастую в практике встречаются случаи, когда лицам, которые по направлению центра занятости населения проработали у работодателя на общественных работах всего 2—4 дня, записи в трудовые книжки не сделаны. В дальнейшем при оформлении на досрочную пенсию, а также при последующем содействии в поиске работы возникают сложности в работе с такой категорией граждан. В связи с этим целесообразно внести изменения в части ведения работодателем трудовых книжек на работников, проработавших менее 5 дней.

3. В целях повышения заинтересованности участия безработных граждан, граждан, испытывающих трудности в поиске работы (выпускников в возрасте от 18 до 20 лет, несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет), в реализации мероприятий содействия занятости населения необходимо рассмотреть вопрос об увеличении размера материальной поддержки, оказываемой вышеуказанным гражданам (до 4330 рублей)[4].

---

[1] Письмо председателя Тюменской областной Думы С.Е. Корепанова от 27 октября 2009 года №1(09)-387/9-1.

[2] Законопроект внесен в Государственную Думу Калининградской областной Думой 27 февраля 2009 года. Предлагаемые законопроектом изменения направлены на предоставление субъектам Российской Федерации права самостоятельно, без согласования с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, определять структуру органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в области содействия занятости населения, назначать на должность руководителей указанных органов, устанавливать профессиональные и квалификационные требования к руководителям государственных учреждений службы занятости населения субъектов Российской Федерации, утверждать схему размещения государственных учреждений службы занятости населения субъекта Российской Федерации.

[3] Законопроект внесен в Государственную Думу депутатами Государственной Думы Е.Ю. Семеновой, Г.И. Сергеевой 17 сентября 2009 года. Законопроектом предлагается законодательно закрепить возможность заключать по соглашению сторон срочный трудовой договор с лицами, поступающими на работу к работодателю — субъекту малого предпринимательства (включая индивидуальных предпринимателей), независимо от численности его работников. Правительство Российской Федерации не поддерживает принятие законопроекта.

[4] Письмо секретаря Совета Государственного Собрания Республики Мордовия А.С. Купчинина от 3 декабря 2009 года № 53-ФС.

Законодательное Собрание Пермского края[1] ставит вопрос о необходимости более полного отражения принципа равенства прав и обязанностей родителей по воспитанию детей, предусмотрев выплаты пособия отцу или другому члену семьи по уходу за ребенком в возрасте до трех лет в случае болезни матери. Данная норма может быть включена в Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 225-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством».

Администрацией Краснодарского края предлагаются законодательные меры по разграничению полномочий в части регулирования выдачи иностранным гражданам разрешений на работу.

В целях усиления контроля за пребыванием иностранных граждан и обеспечения российским гражданам приоритетного права на трудоустройство администрацией Краснодарского края совместно с УФМС России по Краснодарскому краю и другими заинтересованными органами проводились проверки работодателей, привлекающих в Краснодарский край иностранных работников, для изучения ситуации по использованию ими иностранной рабочей силы. В результате данной работы ряд работодателей заявили об отказе либо частичном уменьшении квоты, выделенной им на 2009 год.

В то же время в уполномоченный орган продолжали поступать заявления от работодателей о привлечении иностранных работников в 2009 году. Нередко эти обращения совпадали по количеству иностранных работников, по странам исхода и по профессионально-квалификационной структуре. В этом случае можно произвести замену работодателя без корректировки квоты.

В целях ускорения рассмотрения подобных обращений работодателей, повышения эффективности и оперативности этой работы администрация Краснодарского края предлагает рассмотреть вопрос о дополнении 4-го раздела Правил определения исполнительными органами государственной власти потребности в привлечении иностранных работников и формирования квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2006 года № 783) пунктом, предоставляющим право субъектам Российской Федерации в оперативном порядке производить замену одного работодателя на другого в случае совпадения количества иностранных работников по странам исхода и по профессионально-квалификационной структуре с обязательным направлением информации о произведенной замене (на бумажном и электронном носителе) в Федеральную службу по труду и занятости Российской Федерации[2].

Губернатор Калужской области предлагает дополнить статью 16 ТК РФ «Основания возникновения трудовых отношений». В перечне оснований возникновения трудовых отношений отсутствует такое основание, как направление гражданина для прохождения альтернативной гражданской службы. Согласно пункту 1 статьи 14 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» (далее — Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 113-ФЗ) к месту прохождения альтернативной гражданской службы гражданина направляет военный комиссариат в соответствии с решением призывной комиссии и согласно плану специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Работодатель, к которому гражданин прибыл из военного комиссариата для прохождения альтернативной гражданской службы, обязан

[1] Письмо председателя Законодательного Собрания Пермского края Н.А. Девяткина от 30 ноября 2009 года № 01/2367-09.

[2] Письмо заместителя главы администрации Краснодарского края В.И. Кондратьева.

заключить с ним срочный трудовой договор (пункт 2 статьи 16 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 113-ФЗ).

Исходя из вышеизложенного, трудовые отношения возникают на основании трудового договора в результате юридического факта — направления для прохождения альтернативной гражданской службы. Данное основание следует отразить в статье 16 ТК РФ «Основания возникновения трудовых отношений»[1].

Правительством Нижегородской области также предлагается усовершенствовать законодательство об альтернативной гражданской службе, более четко определив основания для увольнения гражданина, проходящего альтернативную гражданскую службу.

В настоящее время в четырех организациях, подведомственных органам исполнительной власти Нижегородской области, проходят альтернативную гражданскую службу 11 граждан из 9 регионов России. Практика организации и прохождения гражданами альтернативной гражданской службы показала, что нормативные правовые акты по данному вопросу нуждаются в доработке.

В соответствии со статьей 23 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 113-ФЗ одним из оснований для увольнения граждан с альтернативной гражданской службы является признание его военно-врачебной комиссией (ВВК) не годным к военной службе или ограниченно годным к военной службе. Однако не обозначено, какая ВВК (гарнизонная, госпитальная или военного комиссариата, по месту призыва или по месту прохождения службы) должна определять степень годности альтернативного служащего к службе и каков должен быть порядок его направления на ВВК.

Кроме того, часть 1 статьи 23 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 113-ФЗ предлагается дополнить абзацем следующего содержания: «в случае неоднократного неисполнения гражданином, проходящим АГС, трудовых обязанностей без уважительных причин».

Нередки случаи, когда граждане, проходящие АГС, уклоняются от службы после заключения трудового договора, покидают место службы на длительный срок без разрешения работодателя. Уволить такого гражданина со службы невозможно, так как статья 23 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 113-ФЗ предусматривает увольнение лишь «в связи с вступлением в законную силу приговора суда о назначении гражданину наказания в виде лишения свободы». В то же время за уклонение гражданина от прохождения АГС, статьей 328 Уголовного кодекса Российской Федерации лишение свободы не предусмотрено. Работодатель не вправе расторгнуть с ним трудовой договор и продолжает нести за него ответственность[2].

Губернатор Мурманской области предлагает восстановить на федеральном уровне право молодежи, прожившей в районах Севера пять и более лет, на получение с первого дня работы максимального размера процентных надбавок к заработной плате за работу в условиях Севера[3].

---

[1] Письмо губернатора Калужской области А.Д. Артамонова от 22 октября 2009 года.

[2] Письмо руководителя аппарата правительства Нижегородской области А.И. Силаева от 22 октября 2009 года № 001-13040/09-0-5.

[3] Письмо губернатора Мурманской области Д.В. Дмитриенко от 30 ноября 2009 года № 01-03/3834-ДД. Ранее такая гарантия была предусмотрена Законом Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», она способствовала закреплению на Севере молодого трудоспособного населения, адаптированного к проживанию в северных условиях; Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ данная гарантия, предусматривавшая выплату лицам в возрасте до 30 лет процентной надбавки к заработной плате в полном

Президент Республики Саха (Якутия) предлагает выплачивать субсидии безработным гражданам на развитие малого предпринимательства и самозанятости с учетом районного коэффициента из средств федерального бюджета для территории Сибири и Дальнего Востока, внеся соответствующие изменения в постановление Правительства Российской Федерации[1].

По оценке правительства Воронежской области, в сфере трудового законодательства в настоящее время мониторинг состояния и разработка прогнозных оценок рынка труда относятся к полномочиям федеральных органов государственной власти в области содействия занятости населения. Однако для его обеспечения целесообразно указанное полномочие Российской Федерации в области содействия занятости населения передать для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации с соответствующим финансированием.

В связи с этим пункт 1 статьи 7.1 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-I дополнить подпунктом 9 следующего содержания:

«9) мониторинг состояния и разработка прогнозных оценок регионального рынка»[2].

Правительство Курской области предлагает внести ряд изменений и дополнений в ТК РФ и некоторые другие законы:

1. Включить в понятие «работодатель» собственников имущества, организаций и лиц, входящих в состав высших органов управления юридического лица, и как следствие — привлекать их к ответственности за невыполнение требований трудового законодательства Российской Федерации, что будет способствовать предотвращению образования задолженности по заработной плате, а также повышению персональной ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства. Предлагается внести изменения в статью 20 ТК РФ в части расширения понятия «работодатель», включив в него учредителей (участников) обществ, членов советов директоров (наблюдательных советов), членов коллегиальных исполнительных органов (правлений, дирекций), управляющих.

2. В целях обеспечения предоставления работникам, состоящим в трудовых отношениях с работодателями — индивидуальными предпринимателями, гарантий, предусмотренных законодательством, включить в статью 303 ТК РФ требования обязательной регистрации трудовых договоров, заключаемых работодателями — индивидуальными предпринимателями.

3. Определить полномочия регистрирующих органов местного самоуправления в части проверки законности содержания регистрируемых трудовых договоров и контроля за включаемыми в них условиями, внеся изменения в статью 20 Федерального закона от 30 декабря 2006 года № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» в части включения в карточку продавца сведений о трудовом договоре с продавцом, заключенном в соответствии с требованиями трудового законодательства.

4. В целях совершенствования законодательства в области охраны труда, предусмотреть обязательность государственного контроля за качеством проведения

размере с первого дня работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, если они прожили в указанных районах и местностях не менее пяти лет, была упразднена.

[1] Письмо Президента Республики Саха (Якутия) В.А. Штырова от 14 декабря 2009 года № 839-ВШ.

[2] Письмо заместителя губернатора Воронежской области — руководителя аппарата губернатора и правительства Воронежской области Ю.В. Агибалова и полномочного представителя губернатора Воронежской области в Воронежской областной Думе — руководителя правового управления правительства Воронежской области В.Г. Карташова от 30 ноября 2009 года № 03-2/И-2487.

аттестации рабочих мест по условиям труда со стороны органов, осуществляющих государственную экспертизу условий труда.

5. Для решения ряда проблем в области охраны труда, связанных с проведением аттестации рабочих мест по условиям труда и снижением уровней вредных и опасных факторов производственной среды, федеральными нормативными актами:

внести изменения в статью 212 «Обязанности работодателя по обеспечению безопасных условий и охраны труда» ТК РФ, Положение о проведении государственной экспертизы условий труда и Порядок проведения аттестации рабочих мест по условиям труда, закрепив обязательность предоставления работодателями документов по аттестации рабочих мест для проведения государственной экспертизы качества аттестации рабочих мест в организациях;

в статье 216 «Государственное управление охраной труда» ТК РФ определить полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области охраны труда при осуществлении деятельности по организации аттестации рабочих мест по условиям труда, в том числе при проведении экспертизы условий труда;

утвердить порядок предоставления компенсаций за тяжелую работу и работу во вредных и (или) опасных условиях труда по результатам аттестации рабочих мест с учетом заключения государственной экспертизы условий труда[1].

Правительство Самарской области считает целесообразным внесение дополнений и изменений в отдельные статьи ТК РФ, Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-I и другие нормативные акты. В частности, предлагается:

1. Внести дополнения в статью 178 ТК РФ, определив порядок расчета выходного пособия и сохраненного среднего заработка на период трудоустройства.

2. Ввести в действие часть 1 статьи 133 ТК РФ, предусматривающей, что минимальный размер оплаты труда (далее — МРОТ) не может быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения.

3. Часть 3 статьи 133 ТК РФ дополнить вторым предложением следующего содержания: «Месячная заработная плата работника, работающего в режиме неполного рабочего времени по совместительству либо на неполную ставку (оклад), не может быть ниже части МРОТ, исчисленной пропорционально отработанному времени».

4. Дополнить статью 129 ТК РФ определением МРОТ, действовавшим до внесения изменений в данную статью Федеральным законом от 20 апреля 2007 года № 54-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» и другие законодательные акты Российской Федерации».

5. В статье 141 ТК РФ слова «Заработная плата, не полученная» заменить словами «Заработная плата и другие суммы, не полученные». На практике помимо заработной платы, не полученной ко дню смерти работника, могут причитаться и другие суммы, как, например, компенсация за неиспользованный отпуск, материальная помощь, пособие по временной нетрудоспособности, средний заработок, сохраняемый за работником на время служебной командировки и т.д. Дополнение, внесенное в данную статью, устранит пробел в правовом регулировании данного вопроса.

---

[1] Письмо первого заместителя губернатора — председателя правительства Курской области А.С. Зубарева от 27 ноября 2009 года № 01ПР-31/3083.

6. Статью 206 ТК РФ дополнить понятием «производственный объект»[1].

7. Устранить противоречие между статьей 226 ТК РФ и Федеральным законом 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).

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ не содержит норм, связанных с вопросами охраны труда, решение которых осуществляется органами местного самоуправления. Такая ситуация не позволяет органам местного самоуправления принимать участие в реализации на территории муниципальных образований основных направлений государственной политики в области охраны труда, а также финансировать отдельные мероприятия по улучшению условий и охраны труда за счет средств местных бюджетов в соответствии со статьей 226 ТК РФ[2].

Таким образом, в результате правоприменения трудового законодательства органами государственной власти субъектов Российской Федерации в части вопросов занятости населения и безработицы, трудовой миграции в связи с осложнением ситуации на рынке труда, выявлены его недостатки, на основании которых в федеральное законодательство предлагается внести следующие изменения и дополнения:

учитывая недостаточную защищенность прав работников-сдельщиков и работников, получающих дневную или часовую ставку, в календарные месяцы, когда установлены нерабочие праздничные дни, внести необходимые изменения и дополнения в 112 статью ТК РФ, установив, что объем прав и гарантий работников-сдельщиков и работников, получающих дневную или часовую ставку, не может быть ниже, чем объем прав и гарантий работников, получающих оклад;

установить порядок выплаты заработной платы в период приостановки работы в соответствии со статьей 142 ТК РФ;

принять дополнительные меры, нацеленные на обеспечение права на получение заработной платы работниками предприятий-банкротов;

урегулировать проблемы, в том числе связанные с начислением и выплатой заработной платы, возникающие при длительных простоях предприятий;

ввести правовые нормы, которые регулировали бы порядок, сроки разработки и заключения коллективных договоров;

установить ответственность работодателей за неисполнение требований Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-I об информировании органов службы занятости и определить, какой орган вправе принимать решение о привлечении работодателей к ответственности;

внести изменения, которые давали бы возможность принимать решение о признании гражданина безработным не только по месту жительства, но и по месту его постоянного пребывания;

предусмотреть возможность предоставления статуса безработного гражданам, имеющим земельные паи в обанкротившихся или ликвидированных акционерных обществах;

---

[1] В ТК РФ (статьи 215, 216) применяется понятие «производственный объект», однако в действующих в настоящее время нормативных правовых актах об охране труда определение понятия «производственный объект» отсутствует, из-за чего нередко возникают проблемы, в частности при определении необходимости проведения экспертизы условий труда проектов строительства, реконструкции и технического переоснащения производственных объектов.

[2] Письмо вице-губернатора — первого заместителя председателя правительства Самарской области А.П. Нефедова от 30 ноября 2009 года № 6-30/2897.

внести изменения в статью 3 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-I, исключив справку о средней заработной плате из числа документов, необходимых для принятия решения о признании граждан безработными;

продолжить законодательную работу, направленную на выравнивание правового статуса работодателя-организации и работодателя — индивидуального предпринимателя, в частности предусмотреть участие в организации общественных работ работодателей — индивидуальных предпринимателей;

сформировать механизм, в том числе в форме введения квот, обеспечивающий заинтересованность работодателей в создании рабочих мест для граждан с низкой конкурентоспособностью на рынке труда;

ввести правовые нормы, обеспечивающие совершенствование системы направления безработных граждан на профессиональное обучение, в частности, дополнить Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-I нормой, дающей право органам местного самоуправления совместно с органами служб занятости участвовать в профессиональной подготовке безработных граждан для муниципальных предприятий и организаций, а также других предприятий, обеспечивающих жизнедеятельность социальных объектов на территории муниципальных образований;

исходя из принципа равенства прав и обязанностей родителей по воспитанию детей, предусмотреть выплату пособия отцу или другому члену семьи по уходу за ребенком в возрасте до трех лет в случае болезни матери, включив данную норму в Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 225-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством»;

продолжить работу по разграничению полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в части регулирования выдачи иностранным гражданам разрешений на работу;

отразить в статье 16 ТК РФ «Основания возникновения трудовых отношений» такое основание, как направление гражданина для прохождения альтернативной гражданской службы, а также более четко определить основания для увольнения гражданина, проходящего альтернативную гражданскую службу;

восстановить на федеральном уровне право молодежи, прожившей в районах Севера пять и более лет, на получение с первого дня работы максимального размера процентных надбавок к заработной плате за работу в северных условиях;

выплачивать субсидии безработным гражданам на развитие малого предпринимательства и самозанятости с учетом районного коэффициента из средств федерального бюджета для территории Сибири и Дальнего Востока;

полномочие федеральных органов государственной власти по осуществлению мониторинга состояния и разработки прогнозных оценок рынка труда передать органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

продолжить совершенствование законодательства в сфере охраны труда и аттестации рабочих мест, предусмотрев соответствующие полномочия органов местного самоуправления;

ввести в действие часть 1 статьи 133 ТК РФ, предусматривающей, что МРОТ не может быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения.

Глава 5
Повышение качества правовых актов в области социального обеспечения наименее защищенных слоев населения

Результаты мониторинга законодательства и правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации позволяют сделать вывод о следующих тенденциях развития законодательства в сфере социального обеспечения:

1. Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по материально-техническому и финансовому обеспечению наименее защищенных слоев населения осуществляется нечетко и нуждается в конкретизации.

2. Постоянная изменяемость федерального законодательства, в том числе и в сфере социального обеспечения, его нестабильность обусловливают постоянное внесение соответствующих изменений в законодательство субъектов Российской Федерации.

3. Изменения нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере социального обеспечения порождают возникновение коллизий как в законодательстве, так и правоприменительной практике.

Нечеткость разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации привела к перенасыщению в целом российского законодательства актами регионального уровня, зачастую за счет дублирования федеральных норм с незначительным дополнением собственного регулирования.

В сфере разграничения предметов ведения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации много вопросов вызывает перечень собственных полномочий субъектов Российской Федерации, установленный Федеральным законом от 6 декабря 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 6 декабря 1999 года № 184-ФЗ).

Согласно этому перечню на субъекты Российской Федерации возложены обширные обязательства в сфере социального обеспечения, которые в значительной степени не подкреплены их финансовыми возможностями. Вследствие этого переданные в ведение региональных властей права не реализовываются в полном объеме. Кроме того, данный перечень не является препятствием для возникновения новых полномочий и обязательств у субъектов Российской Федерации, которые могут быть введены федеральным законом.

Результаты мониторинга изменений Федерального закона от 6 декабря 1999 года № 184-ФЗ, анализа обращений граждан в органы законодательной власти субъектов Российской Федерации показывают, что в существующем законодательстве практически нет норм, стимулирующих субъекты Российской Федерации к улучшению своей экономической деятельности и к увеличению объемов региональных бюджетов. Законодательство направлено на распределение бюджетных средств, а не на создание условий для их зарабатывания. Необходимо введение новых норм, позволяющих оставлять часть средств от налогов, закрепленных за федеральным центром, в соответствующем субъекте Российской

Федерации для создания дополнительных резервов наполнения регионального бюджета.

С появлением кризисных явлений на территориях субъектов Российской Федерации возникают очаги напряженности, которые требуют принятия мер по обеспечению требуемого качества жизни населения. Однако законодательство не в полной мере предусматривает механизмы, позволяющие субъектам Российской Федерации активно решать данные проблемы, что особенно проявляется при необходимости решения вопросов, находящихся на стыке полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2008 года № 1089, установлено, что субъектам Российской Федерации предоставляются субсидии на софинансирование региональных программ, направленных на снижение напряженности на рынке труда. В условиях неоднородности кризиса в субъектах Российской Федерации было бы целесообразно предоставить субъектам Российской Федерации возможность самостоятельно определять, кроме предусмотренных, иные мероприятия по снижению напряженности на рынке труда, на которые возможно расходование субсидии. Результаты анализа обращений граждан позволяют сделать вывод, что, например, для Вологодской области в условиях возможного массового высвобождения работников более актуальным является создание новых рабочих мест, однако данное направление не предусмотрено Правилами.

Нерешенным на федеральном уровне является вопрос обеспечения единообразия на всей территории Российской Федерации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан (так называемых региональных льготников). Федеральный закон от 6 декабря 1999 года № 184-ФЗ относит к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941—1945 годов, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи, предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг.

Результаты анализа законодательства субъектов Российской Федерации показывают, что объем и перечень мер социальной поддержки указанных категорий граждан существенно различается в зависимости от региона и его возможностей, что нарушает принцип равенства прав и свобод граждан независимо от места жительства, закрепленный статьей 19 Конституции Российской Федерации. В связи

с этим необходимо на федеральном уровне разработать и внедрить единые стандарты и нормативы социальной поддержки в регионах наряду с механизмом софинансирования за счет средств федерального бюджета в случае недостаточности средств на местах на обеспечение соответствующих единых стандартов[1].

Практика реализации 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» (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 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» показывает, что значительная часть закрепленных за субъектами Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения в социальной сфере не реализуются в достаточной мере, поскольку у субъектов Федерации возник слишком большой объем расходных обязательств, не подкрепленных соответствующим финансированием. Прежде всего это полномочия по предоставлению льготного жилья различным категориям граждан, денежной компенсации отдельным категориям граждан, особенно проживающим в сельской местности.

В связи с этим необходимо рассмотреть вопрос о передаче на федеральный уровень полномочий по предоставлению мер социальной поддержки труженикам тыла, реабилитированным лицам и лицам, пострадавшим от политических репрессий. Учитывая, что труженики тыла внесли неоценимый вклад в победу в Великой Отечественной войне, а реабилитированные лица пострадали в результате проводимой государством политики, меры социальной поддержки для этих категорий граждан должны быть едиными в целом по Российской Федерации[2].

Согласно статье 153 Федерального закона Российской Федерации от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ для лиц, у которых возникло до 1 января 2005 года право на компенсацию в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, данный федеральный закон не рассматривается как не допускающий реализации возникшего в указанный период права на эти компенсации, льготы и гарантии в форме и размерах, предусмотренных указанным Федеральным законом.

При издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления нормативных правовых актов, в свя-

[1] Письмо председателя Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан К.Б. Толкачева от 16 октября 2009 года № 784-ГС.

[2] Письмо председателя Народного Хурала Республики Бурятия М.М. Гершевича от 30 ноября 2009 года № 934.

зи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, должны быть соблюдены следующие условия:

а) вновь устанавливаемые размеры и условия оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеры и условия выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантии и компенсации отдельным категориям граждан в денежной форме не могут быть ниже размеров и условий оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеров и условий выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантий и компенсаций в денежной форме, предоставлявшихся соответствующим категориям граждан, по состоянию на 31 декабря 2004 года;

б) при изменении после 31 декабря 2004 года порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления — ухудшены.

Оказание социальной поддержки ветеранам труда, труженикам тыла, выплата пособий семьям, имеющим детей, отнесены федеральным законодательствам к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. До 2009 года включительно финансирование указанных расходов субъектам Российской Федерации осуществлялось из федерального бюджета.

Согласно Бюджетному посланию Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2009 года «О бюджетной политике в 2010—2012 годах» в целях достижения адресности мер социальной поддержки возникает необходимость пересмотра порядка и объемов предоставления субсидий.

Конституция Российской Федерации в соответствии с целями социального государства, закрепленными в статье 7, гарантирует каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 39). Осуществление государством конституционной обязанности по установлению гарантий социального обеспечения предполагает учет особенностей положения определенных категорий граждан (пенсионеров, ветеранов, инвалидов, детей-сирот, репрессированных и др.), для которых государственная поддержка является необходимым, а порой и единственным источником средств к существованию. Конституция Российской Федерации (статьи 7, 38, 39, 41) является юридической базой для всего законодательства страны, в том числе и для законодательства в сфере социального обеспечения.

Однако зачастую федеральные законы предполагают внесение значительного количества изменений в законодательство субъектов Российской Федерации, существенное изменение их расходных обязательств, а нередко и необходимость перестройки системы управления. Отмечаются случаи, когда в один и тот же федеральный закон изменения вносятся в течение очень короткого промежутка времени. Иногда эти изменения являются прямо противоположными и взаимоисключающими. В качестве примера можно привести введение с 1 января 2007 года запрета на «переделегирование» субъектами Российской Федерации на местный уровень переданных федеральных полномочий. В результате, например, Законодательное Собрание Ростовской области было вынуждено признать утратившими силу свои областные законы о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по предоставлению мер социальной поддержки инвалидам, ветеранам, чернобыльцам и донорам.

Спустя 10 месяцев, в октябре 2007 года, федеральный законодатель вновь разрешил субъектам Российской Федерации наделять органы местного самоуправления полномочиями по предоставлению мер социальной поддержки инвалидам, ветеранам и донорам. Таким образом, Законодательное Собрание Ростовской области было вынуждено дважды менять свое законодательство. Подобная ситуация характерна и для законодательных органов государственной власти других субъектов Российской Федерации.

Перечисленные обстоятельства явно не способствуют гармонизации правового пространства в Российской Федерации в целом и в определенной степени снижают престиж закона, идею его общеобязательности. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях сформулировал принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает оптимальное сочетание разумной стабильности законодательства, предсказуемости его развития и недопустимости произвольных, необоснованных изменений (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 года № 8-П, определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2003 года № 415-О).

Результаты анализа материалов, представленных субъектами Российской Федерации, приводят к выводу о том, что федеральные правовые акты в сфере социальной защиты могут противоречить друг другу. Так, в соответствии со статьей 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ) расходные обязательства Российской Федерации возникают в результате:

принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации при осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий по предметам ведения Российской Федерации и (или) полномочий по предметам совместного ведения, не отнесенным в соответствии с Федеральным законом от 6 декабря 1999 года № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, предусматривающих предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов в формах и порядке, предусмотренных БК РФ.

Однако Федеральным законом от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее — Федеральный закон от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ) предусматривается, что финансовое обеспечение расходов на выплату федеральных и региональных социальных доплат к пенсии осуществляется из бюджета субъектов Российской Федерации, что противоречит указанным нормам статьи 84 БК РФ.

На основании вышеизложенного пункт 15 статьи 12.1 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ целесообразно изложить в следующей редакции: «15. Финансовое обеспечение расходов на выплату федеральных и региональных социальных доплат к пенсии, включая финансовое обеспечение организации доставки указанных доплат, осуществляется за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, предоставляемых бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации».

Кроме того, необходимо внести соответствующие изменения в пункты 8 и 11 статьи 12.1 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ.

Согласно статье 159 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее — ЖК РФ) «порядок определения размера субсидий и порядок их предоставления, перечень прилагаемых к заявлению документов, условия приостановки и прекращения предоставления субсидий, порядок определения состава семьи получателя субсидии и исчисления совокупного дохода такой семьи, а также особенности предоставления субсидий отдельным категориям граждан устанавливаются Правительством Российской Федерации»; «финансирование расходов на предоставление субсидий осуществляется из бюджетов субъектов Российской Федерации». Данное положение противоречит статье 84 БК РФ. Необходимо внести соответствующие изменения в статью 159 ЖК РФ и постановление Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 года № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг», предусмотрев право субъектов Российской Федерации устанавливать меры социальной поддержки малообеспеченным гражданам по оплате жилья и коммунальных услуг.

Исследования социальной сферы, обобщение и анализ данных мониторинга законодательства субъектов Российской Федерации свидетельствует о том, что в сфере социального обеспечения российское законодательство не соответствует Конвенции ООН о правах инвалидов.

В Федеральном законе от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ) координация деятельности всех государственных, муниципальных, коммерческих и общественных организаций, реализующих какие-либо мероприятия в области реабилитации инвалидов, была возложена на Министерство социальной защиты Российской Федерации. После вступления в силу Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ из упомянутого закона был исключен раздел, регламентирующий государственное управление процессом реабилитации инвалидов. В результате сегодня отсутствует целостная система, включающая в себя медицинскую, социально-бытовую, социально-средовую, профессиональную реабилитацию инвалидов, учитывающая их индивидуальные особенности и потребности, а также конкретные условия проживания инвалидов в регионах. Указанными видами реабилитации пытаются заниматься различные структуры.

Индивидуальная программа реабилитации инвалида по российскому законодательству имеет заявительный характер и зависит от желания инвалида, поэтому составляется формально и не отвечает главному требованию — интеграции инвалида в общество.

Действующая система разграничения предметов ведения, устанавливающая распределение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также регламентирующих деятельность в области строительства, жилищно-коммунального обслуживания, транспорта, связи и массовых коммуникаций, торговли и бытового обслуживания, определяющих условия жизнедеятельности инвалидов, не отвечает требованиям формирования безбарьерной среды для инвалидов. В результате в государстве отсутствует программа обеспечения доступности жилых помещений, объектов социальной инфраструктуры, транспорта, средств связи и массовых коммуникаций для инвалидов. При проектировании нового строительства, реконструкции зданий, благоустройства населенных пунктов не всегда учитываются условия беспрепятственного доступа для лиц с ограниченными возможностями. В бюджетах

разных уровней отсутствуют защищенные статьи для финансирования указанных мероприятий, административная ответственность должностных лиц за несоблюдение требований законодательства в данной сфере.

В вопросах обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации (ТСР) много формализма, отсутствует персональная ответственность за несоответствие ТСР потребностям конкретного человека. Лечащий врач, оформляющий справку о том, что инвалид нуждается в ТСР, не указывает конкретных особенностей его организма, дефектов, которые должны быть компенсированы техническим средством реабилитации. Орган медико-социальной экспертизы, получив справку, назначает ТСР без учета индивидуальных потребностей инвалида, а структурное подразделение Фонда социального страхования Российской Федерации выделяет ему ТСР, которым инвалид не может пользоваться. Бюджетные деньги при этом расходуются неэффективно, а индивидуальная программа реабилитации инвалидов становится неполноценной.

Для многих инвалидов и детей-инвалидов, которые испытывают трудности при передвижении, наличие автотранспортного средства является важнейшим инструментом реабилитации, условием их вовлечения в трудовую деятельность, возможностью добраться до рабочего места.

На основании Указа Президента Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 685 «О некоторых мерах социальной поддержки инвалидов» легковые автомобили за счет средств федерального бюджета в 2008 году предоставлялись инвалидам Великой Отечественной войны, которые на 1 января 2005 года состояли на учете в органах социальной поддержки населения субъектов Российской Федерации для обеспечения транспортными средствами бесплатно или на льготных условиях в соответствии с медицинскими показаниями.

Принимая во внимание особый статус и заслуги перед государством инвалидов Великой Отечественной войны, участников Великой Отечественной войны из числа лиц, ставших инвалидами вследствие общего заболевания, трудового увечья или других причин, инвалидов из числа бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны, исключительную важность такого технического средства как автомобиль, целесообразно внести в нормативные правовые акты Российской Федерации изменения, предусматривающие обеспечение указанных лиц транспортными средствами либо выплату им денежной компенсации.

Заслуживает внимания деятельность Государственного Совета Республики Татарстан, который в целях решения поставленного вопроса 9 сентября 2005 года внес в Государственную Думу проект федерального закона № 214225-4 «О внесении изменений в статью 11.1 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в части расширения перечня технических средств реабилитации инвалидов. Однако до настоящего времени данная законодательная инициатива так и не была рассмотрена.

В отличие от развитых европейских стран в России отсутствует законодательно закрепленная система стимулирования работодателей на создание дополнительных рабочих мест для трудоустройства инвалидов. Не разработаны механизмы компенсации затрат на их оборудование, организацию труда инвалидов и потерь, связанных с ограниченным трудовым потенциалом инвалида.

С целью стимулирования общественных организаций инвалидов и работодателей на создание рабочих мест для трудоустройства инвалидов, необходимо внести в Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов

на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» поправки, дающие право органам государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливать квоты, предназначенные для размещения таких заказов на вышеуказанных предприятиях. В противном случае предприятия, применяющие труд инвалидов, неконкурентоспособны на рынке.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2009 года Д.А. Медведев отметил, что «ключевая задача, которую мы обязаны решить, это обеспечение ветеранов жильем». Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 года № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941—1945 годов» установлена необходимость обеспечения жильем нуждающихся в улучшении жилищных условий и вставших на учет до 1 марта 2005 года ветеранов Великой Отечественной войны, членов семей погибших (умерших) инвалидов и участников Великой Отечественной войны в срок до 1 мая 2010 года, имеющих право на соответствующую социальную поддержку согласно Федеральному закону от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» (далее — Федеральный закон от 12 января 1995 года № 5-ФЗ).

Установленный в указе срок существенно ограничивал право пользования данной льготой ветеранов, вставших на учет после 1 марта 2005 года. Указом Президента Российской Федерации от 9 января 2010 года № 30 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 года № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941—1945 годов» данная норма была отменена.

Мониторинг правоприменения федеральных законов от 12 января 1995 года № 5-ФЗ и от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ выявил, что наиболее актуальной проблемой, с которой сталкивается Воронежская область в сфере улучшения жилищных условий отдельных категорий граждан, определенных федеральным законодательством, является отсутствие достаточного финансирования со стороны федерального центра.

В Воронежской области насчитывается более 3 тысяч ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, вставших на жилищный учет до 1 января 2005 года и имеющих право на улучшение жилищных условий.

Меры социальной поддержки по улучшению жилищных условий для данной категории граждан предоставляются по выбору гражданина в виде безвозмездных субсидий на улучшение жилищных условий в соответствии с Законом Воронежской области от 7 июля 2006 года № 66-ОЗ «О предоставлении безвозмездной субсидии на приобретение жилого помещения ветеранам, инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, нуждающимся в улучшении жилищных условий, поставленным на учет до 1 января 2005 года» и предоставления жилого помещения по договору социального найма в соответствии с Законом Воронежской области от 9 октября 2007 года № 93-ОЗ «О предоставлении жилых помещений жилищного фонда Воронежской области по договорам социального найма».

Выделяемая из федерального бюджета сумма в расчете на одного льготника позволяет лишь предоставить субсидию на улучшение жилищных условий, но не обеспечить их жилым помещением на условиях заключения договора социального найма. Приобрести жилое помещение для предоставления по договору социального найма возможно только в отдаленной от городской черты местности и без каких-либо коммунальных удобств, в то время как большинство очередников проживают на территории городского округа город Воронеж.

Таким образом, финансирование из федерального бюджета (2005—2006 гг. — 59455 тыс. рублей; 2007 г. — 44593 тыс. рублей; 2008 г. — 119577 тыс. рублей, из них 69980 тыс. рублей — обеспечение жильем ветеранов Великой Отечественной войны; 2009 г. — 486104,1 тыс. рублей, из них 451987,2 тыс. рублей — обеспечение жильем ветеранов Великой Отечественной войны) на реализацию государственных полномочий по обеспечению жильем отдельных категорий граждан позволяет ежегодно предоставлять меры социальной поддержки только в виде субсидии на улучшение жилищных условий 100—120 очередникам. Завершение выполнения обязательств возможно через 20—25 лет.

Вместе с тем в Воронежской области насчитывается более 500 ветеранов Великой Отечественной войны, в отношении которых Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 года № 714 предусматривается исполнение обязательств по обеспечению их жильем в установленный срок. На эти цели в Воронежской области было предусмотрено выделение средств федерального бюджета в размерах: на 2008 г. — 69 980,0 тыс. рублей, поступившие в область 26 декабря 2008 года; на 2009 г. — 451987,2 тыс. рублей.

Положительный опыт Воронежской области состоит в том, что в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 года № 714 в отношении ветеранов Великой Отечественной войны, выразивших желание получить меру социальной поддержки в виде жилого помещения по договору социального найма, областью проведены мероприятия по приобретению для них квартир с последующим предоставлением их по договору социального найма.

При рассмотрении обращений ветеранов в Республике Саха (Якутия), Волгоградской, Воронежской, Иркутской, Мурманской областях и в других субъектах Российской Федерации были выявлены нарушения их прав сложившимися противоречиями в федеральных законодательных актах.

Так, пунктом 9 статьи 14, пунктом 6 статьи 15, пунктом 3 части 2 статьи 18, пунктом 10 части 1 статьи 21 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ установлено, что меры социальной поддержки по оплате коммунальных услуг, в том числе газа и электроэнергии, предоставляются в пределах нормативов потребления, установленных органами местного самоуправления. Указанные положения противоречат статье 157 Жилищного кодекса Российской Федерации, согласно которой установление нормативов потребления газа и электроэнергии отнесено к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Необходимо привести положения вышеуказанного Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ в соответствие с ЖК РФ.

В Федеральном законе от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ имеет место неравноправие инвалидов при предоставлении льгот на оплату жилья в зависимости от принадлежности жилищного фонда[1]. В соответствии со статьей 17 указанного Федерального закона инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, установлена скидка в размере не ниже 50% на оплату жилого помещения (в домах государственного или муниципального жилищного фонда) и оплату коммунальных услуг (независимо от принадлежности жилищного фонда), а в жилых домах, не имеющих центрального отопления, — на стоимость топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению.

С принятием ЖК РФ и разделением жилищного фонда в зависимости от формы собственности (на государственный, муниципальный и частный) льгота по

[1] Письмо и.о. председателя Законодательного Собрания Республики Карелия А.Б. Переплеснина от 16 ноября 2009 года.

50%-ной скидке на оплату жилых помещений не распространяется на инвалидов и семьи, имеющие детей-инвалидов, которые по-прежнему проживают в домах государственного или муниципального жилого фонда, однако квартиры приватизировали, а возможно, к настоящему времени обменяли (т.е. жилое помещение относится к частному жилищному фонду).

Лишение права на получение льгот по оплате жилого помещения проживающих в приватизированном жилье инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, создает дополнительные препятствия проведению жилищной реформы, приватизации жилья, созданию товариществ собственников жилья. В связи с этим необходимо предусмотреть предоставление мер социальной поддержки инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, в виде оплаты в размере 50 % занимаемого жилого помещения независимо от вида жилищного фонда[1].

О необходимости законодательного урегулирования указанной проблемы свидетельствует обширная судебная практика по данному вопросу. Так, в обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2008 года, утвержденном постановлениями Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2009 года, от 25 марта 2009 года, разъясняется, что граждане из числа инвалидов, проживающие в квартирах, находящихся в многоквартирных домах и принадлежащих им на праве собственности, права на предоставление 50%-ной скидки на оплату жилого помещения не имеют. В то же время, исходя из содержания определения Верховного Суда Российской Федерации от 28 ноября 2008 года № 10-В08-13, нахождение в собственности инвалида жилого помещения, где он проживает, не может расцениваться как отсутствие у него права на 50%-ную оплату жилого помещения без определения, относится ли данный многоквартирный дом, где расположено жилое помещение (квартира), к государственному, муниципальному или частному жилищному фонду.

Необходимо рассмотреть вопрос о переводе тружеников тыла в разряд федеральных льготников и возможность предоставления им 50 %-ной льготы на оплату жилья и услуг жилищно-коммунального хозяйства.

В соответствии с абзацем четырнадцатым статьи 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ инвалидам предоставлено право на первоочередное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного и дачного хозяйства и садоводства. Однако механизм реализации указанного права до настоящего времени федеральным законодателем не регламентирован. При этом особенности предоставления находящихся в государственной и муниципальной собственности земельных участков, в частности для жилищного строительства, установлены в статье 30.1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ). Согласно части 2 статьи 30.1 ЗК РФ продажа земельных участков для жилищного строительства или продажа права на заключение договоров аренды земельных участков для жилищного строительства осуществляется на аукционах, за исключением случаев, установленных ЗК РФ. Кроме того, законодательством не установлены какие-либо льготы для лиц, участвующих в аукционе, что в свою очередь делает невозможной реализацию принципа первоочередности предоставления инвалидам земельных участков для индивидуального жилищного строительства.

[1] Письмо председателя Законодательного Собрания Вологодской области В.А. Кабанова от 30 ноября 2009 года № 27-01/6628.

Федеральный законодатель, установив вышеназванную социальную гарантию обеспечения инвалидов жилым помещением, не определил порядок ее реализации.

В связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ были внесены изменения в законодательство в сфере социального обслуживания населения. Так, например, функция по установлению порядка и условий предоставления бесплатного надомного, полустационарного и стационарного социального обслуживания, а также на условиях полной или частичной оплаты была передана исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Однако принятые еще до Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ и на сегодняшний день не утратившие силу постановления Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2002 года № 244 «О плате за стационарное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов» (далее — постановление Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2002 года № 244) и от 15 апреля 1996 года № 473 «О порядке и условиях оплаты социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания» фактически ограничивают право субъекта Российской Федерации на реализацию данного полномочия в полной мере. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2002 года № 244 размер ежемесячной платы за стационарное обслуживание не может превышать 75 % установленной гражданам пенсии.

Несмотря на неоднократные предложения о внесении изменений в Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, до настоящего времени не устранен следующий недостаток — так, статьей 22 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации с 1 января 2005 года отнесено предоставление мер социальной поддержки ветеранам труда и приравненным к ним категорий граждан. Однако федеральное законодательство не содержит понятия граждан, приравненных к ветеранам труда, поэтому вопрос об определении статуса граждан данной категории, порядке предоставления им мер социальной поддержки не урегулирован.

Изучение регионального законодательства показывает, что законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, как правило, в рамках своего исключительного ведения принимают законы, направленные на установление мер социальной поддержки различных категорий граждан.

В силу пункта 4 статьи 7, статьи 22 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ меры социальной поддержки ветеранов труда, а также условия и порядок их предоставления определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. На территории Новосибирской области действуют Законы Новосибирской области от 29 декабря 2004 года № 253-ОЗ «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Новосибирской области», от 19 декабря 2006 года № 42-ОЗ «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда». Кроме того, в Новосибирской области был принят Закон Новосибирской области от 25 июля 2003 года № 127-03 «О ветеранах труда Новосибирской области», которым определены условия присвоения гражданам звания «Ветеран труда Новосибирской области».

По сравнению с Федеральным законом от 12 января 1995 года № 5-ФЗ, согласно которому для присвоения звания «Ветеран труда» имеет значение не только возраст и стаж работы, но и наличие орденов или медалей, почетных званий СССР или Российской Федерации, ведомственных знаков отличия в труде, для присвоения звания «Ветеран труда Новосибирской области» определяющим является лишь достижение возраста, дающего право на трудовую пенсию по старости и наличие стажа работы, в том числе военной службы, не менее 35 лет для женщин и не менее 40 лет для мужчин. Законодатель Новосибирской области учел необходимость как морального, так и материального стимулирования лиц, отработавших длительное время, в том числе и на благо области, что является положительным опытом для других субъектов Российской Федерации.

Меры социальной поддержки ветеранам труда, предоставляемые в соответствии с законами Новосибирской области, унифицированы.

Возникают сложности в процессе правоприменительной практики по присвоению звания «Ветеран труда» в целом. Одним из оснований присвоения звания «Ветеран труда» наряду с трудовым стажем является наличие ведомственных знаков отличия. В соответствии с законодательством ведомственные знаки отличия в труде вправе учреждать федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации. Исходя из анализа положений о ведомственных знаках отличия в труде, основаниями для награждения указанными наградами являются многолетний добросовестный труд, стаж работы в определенной сфере. Наличие множественности нормативных правовых актов, устанавливающих перечень ведомственных знаков отличия в труде, выявило острую необходимость принятия нормативного акта, устанавливающего единый перечень ведомственных знаков отличия в труде. В настоящее время отсутствует нормативный правовой акт, определяющий перечень ведомственных знаков отличия в труде, учитываемых при присвоении звания «Ветеран труда». В полномочия субъектов Российской Федерации не входит определение перечня ведомственных знаков отличия в труде, поскольку данные знаки отличия установлены на федеральном уровне.

В истории российского законодательства были предприняты попытки установления перечня ведомственных знаков отличия в труде. Так, в письме Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 15 сентября 1997 года № 4545-СК «О ведомственных знаках отличия в труде, учитываемых при присвоении звания «Ветеран труда», а впоследствии в письме Министерства труда Российской Федерации от 7 октября 1998 года № 5635-КС «О ведомственных знаках отличия в труде, учитываемых при присвоении звания «Ветеран труда», был определен перечень ведомственных знаков отличия в труде. Однако данные писем, основанные на обобщении правоприменительной практики и носившие лишь рекомендательный характер, не подлежат применению, поскольку не зарегистрированы в Министерстве юстиции Российской Федерации.

О необходимости решения указанного вопроса свидетельствуют законодательные инициативы трех субъектов Российской Федерации о внесении изменений в Федеральный закон от 12 января 1995 года № 5-ФЗ в части отнесения к полномочиям Правительства Российской Федерации определения перечня ведомственных наград. В их число входит законодательная инициатива Новосибирского областного Совета депутатов. В порядке реализации права законодательной инициативы на сессии Новосибирского областного Совета депутатов, состоявшейся 1 ноября 2006 года, было принято решение о внесении в Государственную Думу проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О ветеранах», в соответствии с которым предлагалось под-

пункт 2 пункта 1 статьи 7 Федерального закона дополнить абзацем следующего содержания: «Перечень ведомственных знаков отличия в труде, дающих право на присвоение звания «Ветеран труда», утверждается Правительством Российской Федерации». Однако указанный проект федерального закона был отклонен постановлением Государственной Думы от 5 декабря 2008 года № 1357-5 ГД.

В целях разрешения данного вопроса некоторые субъекты Российской Федерации (в частности, Мурманская и Новосибирская области, Алтайский край) устанавливают в своих актах перечень ведомственных наград, дающих право на присвоение звания «Ветеран труда». Однако в таком случае создается ситуация, при которой граждане, имеющие необходимый трудовой стаж и одинаковые ведомственные награды, в одном субъекте Российской Федерации будут являться ветеранами труда и, следовательно, пользоваться установленными мерами социальной поддержки, а в другом субъекте Российской Федерации — нет.

Актуальным является вопрос о положении жителей районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, об отнесении их к наименее защищенным слоям населения.

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), предусмотрена постановка на учет названной категории граждан исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2002 года № 879 «Об утверждении Положения о регистрации и учете граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья в связи с переселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» (далее — постановление Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2002 года № 879) утверждено положение, регламентирующее регистрацию и учет граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья в связи с переселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, предусматривающее возможность передачи полномочий по постановке на учет органам местного самоуправления при принятии субъектом Российской Федерации соответствующего закона.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 года № 153 «О некоторых вопросах реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002—2010 годы» (далее — постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 года № 153) утверждены Правила, в которых регламентируется порядок работы по выдаче государственных жилищных сертификатов, удостоверяющих право на получение социальной выплаты для приобретения жилья за счет средств федерального бюджета категориям граждан, установленных федеральным законодательством. Указанными Правилами предусмотрена выдача сертификатов гражданам, которые состоят на учете в органах местного самоуправления, а органы исполнительной власти формируют сводные списки граждан по данным муниципальных образований, утверждают их в установленном порядке по дате постановки на учет в органе местного самоуправления.

Некоторые субъекты Российской Федерации приняли законы о передаче полномочий по постановке на учет «северян» органам местного самоуправления в

соответствии с пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2002 года № 879, что противоречит Федеральному закону от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 года № 153 также противоречит Федеральному закону от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ, так как регламентирует постановку на учет органами местного самоуправления.

Субъектами Российской Федерации, имеющими северные территории, предлагается внесение изменения в статью 3 Федерального закона от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ в части наделения органов местного самоуправления полномочиями по постановке на учет граждан, имеющих право на получение социальной выплаты в связи с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

Однако до настоящего времени такие изменения не внесены, а субъекты Российской Федерации обеспечивают жилыми помещениями граждан с нарушением законодательства либо не осуществляют постановку на учет граждан, как происходит в Республике Алтай в муниципальном образовании «Город Горно-Алтайск», которое без принятия закона о наделении полномочий не осуществляет постановку на учет граждан, выехавших из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

Необходимо пересмотреть и вопросы пенсионного обеспечения лиц, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Сегодня остро стоит вопрос по установлению ряда преференций в части социального обеспечения граждан, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера[1].

С момента передачи полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения, первичного воинского учета, экологической экспертизы, в сфере образования, лесных отношений для Магаданской области до настоящего времени остается нерешенным вопрос об источниках финансирования расходов на оплату стоимости проезда в отпуск и провоза багажа работникам, в отношении которых переданы указанные полномочия (категория граждан, проживающих и работающих в районах Крайнего Севера). Также остается неразрешенным вопрос компенсации расходов на оплату стоимости проезда пенсионеров, являющихся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности, за пределы районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей[2].

Для стабильного положения работников организаций в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, вне зависимости от источника их финансирования и организационно-правовых форм, существенным было бы решение следующих вопросов по изменению федерального законодательства (Трудового кодекса Российской Федерации, Закона 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» и т.д.):

возвратить норму, предусматривающую для всех организаций выплату молодежи (лицам в возрасте до 30 лет) процентной надбавки к заработной плате в полном размере с первого дня работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, если они прожили в указанных районах и местностях в сумме не менее пяти лет;

---

[1] Письмо заместителя председателя Государственного Собрания — Эл Курултая Республики Алтай Т.А. Гигель от 1 декабря 2009 года № 1576; письмо председателя Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) В.Н. Басыгысова от 16 ноября 2009 года № 1гс-4030.

[2] Письмо губернатора Магаданской области Н.Н. Дудова от 13 ноября 2009 года № 5788.

установить районные коэффициенты для всех организаций на уровне фактически установленных для работников организаций, финансируемых из средств бюджета субъекта Российской Федерации (с учетом пункта 13 постановления Совета Министров РСФСР от 4 февраля 1991 года № 76 «О некоторых мерах по социально-экономическому развитию районов Севера»);

возвратить норму, предусматривающую для работников всех организаций, независимо от источника финансирования, размеры, порядок и условия компенсации расходов на оплату стоимости проезда в отпуск и обратно работника и членов его семьи и провоза багажа не ниже предоставляемых работникам организаций, финансируемых из средств федерального бюджета;

возвратить норму, предусматривающую для работников всех организаций независимо от источника финансирования размеры, порядок и условия компенсации расходов, связанных с переездом работника и членов его семьи в другие регионы, не ниже предоставляемых работникам организаций, финансируемых из средств федерального бюджета;

установить конкретное законодательное регулирование компенсации расходов на оплату стоимости проезда к месту отдыха и обратно пенсионеров, для исключения множественности ограничений, установленных подзаконными актами и не нормативно-правовыми разъяснениями;

установить законодательное регулирование компенсации расходов, связанных с выездом неработающих пенсионеров, инвалидов, зарегистрированных безработных;

возвратить нормы, предусматривающие выплату пособия по временной нетрудоспособности и по беременности и родам в размере полного заработка без ограничения максимальным размером;

закрепить конкретную норму, предусматривающую сокращенную рабочую неделю для женщин, работающих в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к ним, без необходимости дополнительного установления в коллективном или трудовом договоре;

закрепить конкретную норму, предусматривающую право на использование дополнительных дней без сохранения заработной платы для проезда в отпуск и обратно;

установить льготные тарифы для перевозки детей, выезжающих для санаторно-курортного лечения и отдыха из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей;

требуют решения вопросы восстановления в законодательном порядке льготного исчисления трудового стажа за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Необходима комплексная программа переселения «северян», объединяющая все существующие. Нормативные правовые акты в сфере переселения «северян» не обеспечивают комплексного решения данной проблемы, а меры, принимаемые федеральными и региональными органами исполнительной власти в этой области, недостаточны. Основная проблема связана с недостаточностью средств, выделяемых на эти цели. Стоимость жилья значительно превышает размеры выделяемых гражданам жилищных субсидий. В связи с изложенным основные направления миграционной политики должны быть нацелены на содействие добровольному переселению «северян» (особенно нетрудоспособных граждан) путем увеличения выделяемых средств из федерального бюджета на жилищные субсидии.

Изменения федеральных нормативных правовых актов будут способствовать цели создания таких условий жизни для человека, живущего на Севере, которые хотя бы частично компенсируют отрицательное воздействие экстремального климата[1].

Как одну из возможных форм компенсации за вредные для здоровья человека последствия климата предлагается внести в пункт 2 статьи 14 Федерального закона от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» изменение в части установления повышенного размера базовой части трудовой пенсии лицам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, при достижении ими возраста 70 лет (снижение возрастного ценза на 10 лет наименее обеспеченной части населения). В действующей редакции указанного федерального закона предусмотрен повышенный размер базовой части трудовой пенсии (1800 рублей в месяц) лицам, достигшим возраста 80 лет или являющимся инвалидами, имеющими ограничение способности к трудовой деятельности III степени.

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ были внесены изменения в Закон Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1761-I «О реабилитации жертв политических репрессий» (далее — Закон Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1761-I), в соответствии с которыми расходные обязательства по обеспечению мерами социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, были возложены на субъекты Российской Федерации. Результаты мониторинга реализации Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1761-I демонстрируют существенные проблемы в этой сфере.

Отнесение мер по обеспечению социальной поддержки репрессированных и впоследствии реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации было проведено без учета реальных возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации.

Социальная поддержка на уровне субъектов Российской Федерации поставила эту категорию льготников в неравные условия, поскольку в каждом регионе свои возможности предоставления социальной поддержки, в том числе и ежемесячной денежной выплаты. Доходы бюджетов большинства субъектов Российской Федерации таковы, что они не могут в полном объеме осуществлять финансирование льгот, возмещение расходов по которым отнесено к их полномочиям. К тому же при передаче этих полномочий не учитывался тот факт, что в некоторых субъектах к вышеуказанной категории льготников относится большинство проживающих на их территории граждан (как, например, в Республике Калмыкия), в то время как в других субъектах Российской Федерации численность реабилитированных лиц может быть незначительной. Возможности бюджета Республики Калмыкия не позволяют в полной мере обеспечить соответствующий уровень защищенности категории граждан, пострадавших по вине высших органов государственной власти и управления СССР. Дополнительная нагрузка на республиканский бюджет без учета его реальных возможностей приводит к прямому снижению жизненного уровня иных категорий граждан, нуждающихся в социальной поддержке.

[1] Письмо председателя Мурманской областной Думы Е.В. Никоры от 7 октября 2009 года № 01-05/73Д.

В целях устранения неадекватности мер социальной поддержки, предоставляемых реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, учитывая ограниченные возможности бюджетов тех субъектов Российской Федерации, в которых в основном эти граждане проживают, а также с учетом того, что решение о депортации народов было принято органами государственной власти СССР, именно Российская Федерация, по мнению ряда органов государственной власти субъектов Российской Федерации, должна нести обязательства по предоставлению им мер социальной поддержки. Предлагается установить единые общероссийские меры социальной поддержки жертв политических репрессий, в том числе размер единой денежной выплаты и социального пакета[1].

Закон Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1761-I является специальным законом, направленным на реализацию положений статей 52 и 53 Конституции Российской Федерации, возлагающих на государство обязанность защищать права потерпевших от злоупотреблений властью. Как следует из его преамбулы, федеральный законодатель при принятии указанного закона исходил из признания особой ответственности государства перед гражданами, репрессированными за политические и религиозные убеждения, по социальным, национальным и иным признакам; цель Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1761-I — реабилитация всех жертв политических репрессий, подвергнутых таковым на территории Российской Федерации с 25 октября (7 ноября) 1917 года, восстановление их в гражданских правах, устранение иных последствий произвола и обеспечение посильной в настоящее время компенсации материального ущерба.

Исключение из преамбулы Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1761-I положения о компенсации морального ущерба означает недопустимый отказ государства от принятых на себя обязательств перед жертвами необоснованных репрессий, а возложение на субъекты Российской Федерации законодательного регулирования обеспечения этих лиц мерами социальной поддержки приводит — вследствие разных финансовых возможностей субъектов Российской Федерации — к нарушению конституционного принципа равенства социальных прав данной категории граждан, к лишению их отдельных льгот, ранее предоставлявшихся из федерального бюджета.

Данные положения умаляют права граждан, признанных жертвами политических репрессий, на возмещение вреда и на судебную защиту. В отступление от конституционного принципа равенства перед законом ставят объем, способы и виды возмещения вреда в зависимость от того, в каком субъекте Российской Федерации проживает гражданин, чем нарушаются статьи 19 (часть 1), 46 (часть 1), 52, 53, 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации[2].

В соответствии со статьей 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации относятся и вопросы социальной поддержки семей, имеющих детей, включая многодетных.

Указом Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 года № 431 «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» вопросы установления статуса

[1] Письмо председателя Законодательного Собрания Еврейской автономной области А.Ф. Тихомирова от 23 ноября 2009 года № 5-СФ, письмо первого заместителя Председателя Правительства Республики Калмыкия — руководителя администрации Главы Республики Калмыкия В.О. Бюрчиева от 26 октября 2009 года № ВБ-05-4524.

[2] Письмо заместителя председателя Парламента Чеченской Республики М.М. Хамзатова от 8 декабря 2009 года № МХ — 2000.

многодетной семьи и предоставления им мер дополнительной социальной поддержки также отнесены к компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Данным указом Президента Российской Федерации также предусмотрен конкретный перечень мер социальной поддержки, который субъект обязан предоставлять таким семьям, что практически невозможно без финансовой поддержки из федерального бюджета. В условиях сложной демографической ситуации в стране целесообразно предусмотреть льготы многодетным семьям на федеральном уровне за счет средств федерального бюджета.

Требует корректировки федеральное законодательство, касающееся вопросов обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих закрепленного жилого помещения. В соответствии со статьей 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее — Федеральный закон от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ) на субъекты Российской Федерации возложены полномочия по обеспечению жильем вышеуказанной категории граждан. При этом в соответствии со статьей 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации и пунктом 4 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ субъекты Российской Федерации самостоятельно устанавливают и исполняют свои расходные обязательства, а нормативными правовыми актами Российской Федерации не могут устанавливаться объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта Российской Федерации, необходимых для исполнения соответствующих полномочий органами государственной власти субъекта Российской Федерации. С учетом указанных положений федерального законодательства нормативными правовыми актами Российской Федерации не может быть установлена форма обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В то же время абзацем вторым пункта 1 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ и статьей 57 Жилищного кодекса Российской Федерации в нарушение указанных норм установлена форма обеспечения жилыми помещениями указанной категории граждан — предоставление жилого помещения по договору социального найма.

Конституция Российской Федерации обязывает государство обеспечить защиту социально незащищенных слоев населения, в том числе и граждан, отбывших наказание в местах лишения свободы и нуждающихся в социальной поддержке.

Законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации стремится расширить правоотношения в предоставлении дополнительных гарантий лицам, освобожденным из мест лишения свободы, инвалидам, выпускникам профессиональных учебных заведений и женщинам, имеющим малолетних детей, посредством осуществления квотирования рабочих мест.

Вместе с тем обязательное ежегодное квотирование рабочих мест для лиц, освободившихся из мест лишения свободы, законодательством Российской Федерации не предусмотрено. На работодателя не возложена обязанность по выполнению квоты для приема на работу лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Данный правовой пробел должен быть урегулирован именно на уровне законодательства Российской Федерации. Без решения вопроса на федеральном уровне по определению механизма, включающего разработку и реализацию мер, стимулирующих работодателей к трудоустройству лиц, освобожденных из мест лишения свободы, квотирование для работодателей будет обузой. Такими мерами могут быть финансовая поддержка в создании рабочих мест за счет средств

федерального и региональных бюджетов, предоставление налоговых льгот, отбор проектов для кредитования на основе конкурса бизнес-планов по созданию рабочих мест для лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и др.

Таким образом, в результате анализа правоприменения федеральных законов от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ, от 12 января 1995 года № 5-ФЗ, от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и иных нормативных правовых актах Российской Федерации органами государственной власти субъектов Российской Федерации выявлены пробелы и противоречия в указанных нормативных правовых актах, на основании которых в федеральное законодательство было бы целесообразно внести следующие изменения и дополнения:

принять Федеральный закон «О внесении изменений в статью 11.1 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (в части расширения перечня технических средств реабилитации инвалидов);

привести федеральное законодательство в сфере трудовых отношений в соответствие с международными нормами труда;

внести изменения в статью 159 Жилищного кодекса Российской Федерации и постановление Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 года № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг», предусмотрев право субъектов Российской Федерации устанавливать меры социальной поддержки малообеспеченным гражданам по оплате жилья и коммунальных услуг;

внести изменения в подпункт 5.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ в части конкретизации полномочий по предупреждению ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения, и ликвидации их последствий в целях определения реальных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению социально-экономической стабильности, обеспечения оперативной и временной консолидации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;

внести изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части предоставления возможности (в случаях необходимости предотвращения ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения) передачи осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления на уровень субъектов Российской Федерации;

внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части установления резервного объема межбюджетных трансфертов в процентном отношении к общему объему межбюджетных трансфертов с четко обозначенным целевым назначением, связанным с необходимостью проведения мероприятий по предотвращению ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения;

внести изменения в статью 159 Жилищного кодекса Российской Федерации и постановление Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 года № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг», предусмотрев право субъектов Российской Федерации устанавливать меры социальной поддержки малообеспеченным гражданам по оплате жилья и коммунальных услуг.

Глава 6
Законодательство в сфере земельных отношений: проблемы и пути совершенствования[1]

Рассматривая сферу земельных отношений, необходимо отметить, что особое значение имеет дальнейшее совершенствование законодательного обеспечения их развития. При этом реализуется тенденция повышения нормативной значимости правового регулирования земельных отношений, которая выражается в усилении роли федеральных законов в системе источников земельного права. Реализация данной тенденции способна повысить эффективность практического применения земельно-правовых норм.

В 2009 году принят ряд федеральных законов, касающихся регулирования земельных отношений. Это федеральные законы от 27 декабря 2009 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и статью 7 Федерального закона «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» и от 27 декабря 2009 года № 351-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которые предусматривали продление сроков приобретения земельных участков собственниками расположенных на них объектов недвижимости по ценам, устанавливаемым субъектами Российской Федерации, сроков переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, продление срока введения в действие запрета на принятие решений об использовании земельных участков и выдачи разрешений на строительство при отсутствии документов территориального планирования и правил землепользования и застройки.

Принятые в 2009 году федеральные законы были направлены на урегулирование земельных отношений при создании государственных корпораций и компаний, выполнении международных обязательств, осуществлении жилищного строительства, подготовке к проведению XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года и на сохранение упрощенного порядка оформления прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества[2].

---

[1] Глава подготовлена при использовании материалов, представленных Комитетом Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу.

[2] Кроме того, приняты федеральные законы: от 7 мая 2009 года № 88-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Государственной корпорации «Ростехнологии»; от 7 мая 2009 года № 89-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с наделением Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии» дополнительными полномочиями и формированием ее имущества»; от 7 мая 2009 года № 91-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 8 мая 2009 года № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран — участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 17 июля 2009 года № 145-ФЗ «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 17 июля 2009 года № 155-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 17 июля 2009 года № 166-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)»; от 17 июля 2009 года № 174-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 27 декабря 2009 года № 343-ФЗ «О вне-

Приоритетной задачей в сфере правового регулирования земельных отношений является дальнейшее совершенствование законодательного регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения, которое призвано обеспечить целевое, рациональное, эффективное использование и охрану сельскохозяйственных земель как важнейшей естественной среды обитания человека, природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском хозяйстве.

За последние годы земельное законодательство Российской Федерации существенно обновилось, однако существующая законодательная правовая база пока не обеспечивает развития нормального экономического оборота сельскохозяйственных земель. На сегодняшний день основы правового регулирования использования, охраны и оборота земель сельскохозяйственного назначения установлены Земельным кодексом Российской Федерации (далее — ЗК РФ), Гражданским кодексом Российской Федерации (далее — ГК РФ), федеральными законами от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее — Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ) и от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения». Однако правоприменительная практика указанных федеральных законов показывает, что объективно назрела необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации, регулирующего оборот земель сельскохозяйственного назначения. Актуальными и требующими решения являются следующие проблемы:

урегулирование всего комплекса отношений собственности, возникших при приватизации земель сельскохозяйственного назначения, конкретизация отдельных положений законодательства в части рыночного оборота земельных долей;

создание эффективной системы управления земельными ресурсами, в том числе завершение процесса оформления прав на земельные участки, повышение эффективности контроля за целевым использованием и охраной сельскохозяйственных земель, совершенствование нормативной правовой базы землеустройства, кадастра недвижимости и мониторинга земель;

консолидация земель у эффективно хозяйствующих субъектов в пределах максимального размера общей площади сельскохозяйственных угодий, которые расположены на территории одного муниципального района и могут находиться в собственности одного гражданина и (или) одного юридического лица, и в фондах перераспределения, в том числе через решение проблемы изъятия неиспользуемых в сельскохозяйственном производстве земельных участков или земельных участков, используемых не по целевому назначению;

упрощение процедур добровольного отказа от права собственности на земельные участки и земельные доли, выделение земельных участков в счет земельных долей, распоряжение невостребованными земельными долями;

предотвращение и преодоление различных деформаций рыночного механизма ценообразования и ценовых параметров земельного рынка, разработка эффективной системы земельных и компенсационных платежей, обеспечивающей эффективное и рациональное использование сельскохозяйственных угодий;

сении изменений в Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; 27 декабря 2009 года № 379-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи и развитием города Сочи как горноклиматического курорта».

правовое оформление системы земельно-ипотечного кредитования в сельском хозяйстве.

Для решения указанных проблем необходимо внесение в земельное законодательство изменений, направленных на обеспечение целевого использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, на совершенствование оборота земельных долей, уточнение и упрощение процедуры формирования земельных участков в счет земельных долей, повышение ответственности за порчу земель.

Нормативно-правовое регулирование в сфере использования и оборота земель сельскохозяйственного назначения нуждается в совершенствовании в части:

упрощения процедуры формирования земельных участков в счет долей в праве общей собственности на земельный участок, в первую очередь в отношении невостребованных земельных долей;

установления критериев ненадлежащего использования земельных участков и уточнения порядка изъятия таких земельных участков;

конкретизации понятия особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий;

уточнения требований к использованию земельных участков по целевому назначению;

сокращения оснований для перевода земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другие категории;

предоставления субъектам Российской Федерации, органам местного самоуправления права осуществлять организацию и финансирование мероприятий по проведению территориального землеустройства земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в общей долевой собственности, устанавливая предельные максимальные цены на их проведение.

Учитывая изложенное, следует ускорить рассмотрение проектов федеральных законов № 130822-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения), а также № 4766-5 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации» (в части создания дополнительных гарантий целевого использования земель племенных заводов, племенных репродукторов и генофондных хозяйств) и их принятие. При этом надо подчеркнуть, что проект федерального закона № 4766-5 был подготовлен по обращению Законодательного Собрания Ленинградской области и призван гарантировать сохранность сельскохозяйственных угодий, непосредственно используемых в производственно-хозяйственной деятельности племенных заводов, племенных репродукторов и генофондных хозяйств.

Вопрос об эффективности использования в России земель сельскохозяйственного назначения является стержневым в реализации субъектами Российской Федерации государственной политики дальнейшего развития агропромышленного комплекса и устойчивого развития сельских территорий.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации отмечают, что о несовершенстве земельного законодательства говорится уже не один год, однако рассмотрение законодательных инициатив по данной тематике в Государственной Думе идет крайне трудно. Правовые проблемы в земельном законодательстве приводят к запустению плодородных земель сельскохозяйственного назначения, зарастанию их мелколесьем и в итоге выводу из оборота. Субъекты Российской Федерации, в их числе и Республика Мордовия, неоднократно обра-

щались в Государственную Думу с просьбой ускорить принятие законопроекта № 130822-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельскохозяйственного назначения», доработанный вариант которого повторно внесен на рассмотрение Государственной Думы. Данным законопроектом предлагается внести около 100 поправок в 10 федеральных законодательных актов, регулирующих земельные правоотношения. Такой комплексный подход позволил бы устранить практически все проблемы законодательства, не позволяющие эффективно использовать земельные ресурсы.

Наиболее актуальным и необходимым следует назвать внесение изменений в нормативные правовые акты в части регулирования оборота земельных долей и выдела их в натуре, защиты сельскохозяйственных земель от нецелевого и нерационального использования, вывода из сельскохозяйственного оборота, охраны особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий.

В настоящее время большинство сельскохозяйственных товаропроизводителей не связано имущественными отношениями с землей, которую они обрабатывают. Земля, находящаяся в общей долевой собственности, сдается в аренду. Кроме того, значительная часть сельскохозяйственных угодий отнесена к невостребованным земельным долям, находящимся в собственности граждан, что способствует активизации процесса скупки земельных долей для последующей передачи в аренду или перепродажи и ведет к удорожанию стоимости сельскохозяйственных угодий (земли), а в последствии — к удорожанию стоимости сельскохозяйственной продукции. Все это затрудняет эффективное использование сельскохозяйственных земель.

Для решения вопроса вовлечения в оборот и эффективного использования земельных участков Совет народных депутатов Кемеровской области предлагает внести изменения в статью 284 ГК РФ, уменьшив до 2 лет срок, после которого земельный участок может быть изъят, если он не использовался в соответствии с его целевым назначением. Кроме того, необходимо на федеральном уровне определить лишь основные случаи ненадлежащего использования земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, а регионам предоставить право дополнять перечень таких случаев с учетом местных особенностей.

Верховный Совет Республики Хакасия предлагает свое видение проблемы с изъятием земли. Речь идет о специальной земельно-правовой ответственности, применяемой в форме принудительного прекращения прав на землю ввиду ненадлежащего использования земельного участка, основания и порядок привлечения к данной ответственности должны быть предусмотрены в ЗК РФ и должны распространяться как на лиц, не являющихся собственниками земельных участков, так и на собственников. Земельный кодекс Российской Федерации должен быть дополнен статьей, касающейся порядка принудительного прекращения прав собственников на землю, а статья 44 ЗК РФ должна быть дополнена основаниями, предусмотренными статьями 284 и 285 ГК РФ.

Эффективность использования земель неразрывно связана с их оценкой. Согласно статье 66 ЗК РФ для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится государственная кадастровая оценка земель, за исключением случаев, когда определена рыночная стоимость земельного участка. В этом случае кадастровая стоимость земельного участка устанавливается в процентах от его рыночной стоимости. При этом процедура установления рыночной стоимости законодательством не определена. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации утверждают средний уровень кадастровой стоимости по

муниципальному району (городскому округу), однако на практике это утверждение носит скорее формальный характер, поскольку вся процедура определения кадастровой стоимости участков жестко регламентирована на федеральном уровне.

Учитывая изложенное, Московская областная Дума для решения проблемы соотношения кадастровой стоимости земельного участка и его рыночной стоимости считает целесообразным внесение изменений в статью 66 ЗК РФ, дополнив ее нормой, устанавливающей процентное соотношение кадастровой и рыночной стоимости земельного участка.

Сохраняется проблема оформления в собственность (выдела в натуре) земельных долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. Большие затраты времени и финансовых средств (высокие транзакционные издержки), а главное, сопротивление пользователей земельных участков, в состав которых входят земельные доли, не позволяют большинству владельцев долей выделить ее в натуре и затем распорядиться по своему усмотрению.

Между тем значительная часть земельных долей до принятия Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ была передана в аренду на длительный срок без выделения в натуре. Это противоречит нормам принятого закона, который устанавливает, что к договорам аренды земельных долей, которые не будут переоформлены до 24 июля 2008 года (указанным федеральным законом срок переоформления отодвинут на 2 года, до 24 июля 2010 года), применяются правила доверительного управления имуществом.

Передача земельной доли в доверительное управление без согласия собственника весьма спорна как с правовой точки зрения, так и сомнительна с точки зрения повышения экономической эффективности сельскохозяйственных предприятий и организаций.

Правоприменительная практика показывает, что очередное продление сроков переоформления договоров аренды не вносит принципиальных изменений в сложившуюся ситуацию вследствие низкой доходности сельскохозяйственного производства, с одной стороны, и высоких транзакционных издержек на проведение землеустроительных работ, с другой стороны.

В интересах сельскохозяйственного производства Московская областная Дума считает целесообразным оставить в силе до истечения их срока договоры аренды земельных долей, заключенные до вступления в силу Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ.

Законодательство, регулирующее вопросы оформления прав на участки в упрощенном порядке, также является несовершенным. На сегодняшний день законодательством однозначно не определен вопрос, какой орган местного самоуправления должен осуществлять финансирование мероприятий по содействию гражданам в оформлении прав на земельные участки, предоставленные для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и огородничества: по месту нахождения участка или по месту жительства гражданина.

Так, в соответствии с частью 1 статьи 13 Федерального закона от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» обеспечение физических лиц садовыми, огородными и дачными земельными участками является обязанностью органов местного самоуправления по месту их жительства. Федеральным законом 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» также предусмотрена возможность оказания органами местного самоуправления содействия в подготовке необходимых документов, и вместе с тем не определено, какими именно органами местного самоуправления.

В результате складывается ситуация, когда при наличии нормы закона отсутствует механизм ее реализации, что приводит к невозможности применения ее на практике. Поэтому необходимо законодательно установить положение о том, что содействие в оформлении прав граждан на земельные участки оказывается органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования по месту нахождения земельного участка.

Одной из проблем, с которой сталкиваются граждане при оформлении прав на земельные участки, являются ошибки в правоустанавливающих или правоудостоверяющих документах.

К числу правоустанавливающих относятся решения (выписки из решений) органов местной администрации о предоставлении, продаже земельного участка в собственность; распоряжения местных администраций о предоставлении участка. Правоудостоверяющими документами являются свидетельства о праве собственности, праве пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, выданные комитетами по земельным ресурсам и землеустройству; государственные акты на право пользования землей, выданные советами народных депутатов.

В настоящее время факт наличия ошибки в таких документах может быть признан только решением суда, что идет вразрез с понятием «упрощенный порядок оформления прав». Самарская губернская Дума считает, что было бы правильным на федеральном уровне закрепить за органами местного самоуправления полномочия на исправление ошибок в правоустанавливающих документах, выданных ранее местными администрациями, а за территориальными отделами Федерального агентства кадастра объектов недвижимости — полномочия на исправление ошибок в правоудостоверяющих документах, выданных ранее комитетами по земельным ресурсам и землеустройству.

Оформление права собственности на используемые земельные участки носит заявительный характер. Высокая стоимость землеустроительных работ, длительность процедуры сбора и согласования документов не способствуют регистрации права собственности на земельные участки физическими лицами.

Отсутствие документов на земельные участки лишает налоговые органы оснований для начисления земельного налога. Нарушаются принципы платности использования земли и равенства налогообложения. Значительно занижаются доходы местных бюджетов.

Следует отметить, что статьей 25.2 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» определен перечень документов, на основании которых осуществляется государственная регистрация права собственности гражданина на земельный участок, предоставленный до введения в действие ЗК РФ.

Вместе с тем в налоговом законодательстве отсутствуют ссылки на применение данного перечня документов в качестве оснований при исчислении земельного налога физическим лицам.

Кроме того, существует проблема налогообложения земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома.

В соответствии со статьей 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 89-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»

земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом, с момента его формирования и проведения государственного кадастрового учета переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме. Государственная регистрация права на данный земельный участок не производится, соответственно правоустанавливающий документ собственникам жилых и нежилых смещений в многоквартирном доме не выдается.

Кроме того, нельзя оставить без внимания проблему самовольных построек. В настоящее время в России остаются неудовлетворительными темпы обеспечения жильем граждан, принятых на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Вследствие этих причин, а также при отсутствии обеспеченности спроса на земельные участки для индивидуального жилищного строительства проявляется негативная тенденция к самовольному строительству жилых домов, зачастую размещаемых на не предусмотренных для такого вида землях.

В связи с тем, что постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 12 июля 1993 года № 659 «О проведении инвентаризации земель для определения возможности их предоставления гражданам» о проведении на территории Российской Федерации в течение 1993—1995 годов инвентаризации земель с целью определения возможности предоставления их гражданам для индивидуального жилищного строительства, садоводства, личного подсобного хозяйства и иных целей не было в свое время выполнено, и многие граждане не смогли в указанный срок узаконить самовольно возведенные дома, на сегодняшний день актуальным является вопрос узаконивания самовольно возведенных до 1993 года построек.

Народный Хурал Республики Бурятия считает необходимым внесение изменения в часть вторую ГК РФ в части признания права собственности на самовольную постройку за лицом, осуществившим постройку на не принадлежащем ему земельном участке, до введения в действие ЗК РФ, при условии, что данный участок будет в установленном порядке предоставлен этому лицу под возведенную постройку.

Самарская губернская Дума предлагает внести изменения в статьи 30, 31 ЗК РФ в части установления срока принятия решений исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления об утверждении проекта границ земельного участка, утверждении акта о выборе земельного участка, предварительном согласовании места размещения объекта. Кроме того, предлагается на рассмотрение Правительства Российской Федерации вопрос о разработке и принятии нормативных правовых актов, предусматривающих комплекс мер, направленных на упрощение процедуры предоставления земельных участков с предварительным согласованием места размещения объекта для строительства капитальных нежилых объектов и снятие административных барьеров.

Все вышесказанное еще раз подтверждает то, что в нашей стране еще имеется ряд проблем с упорядочением земельных отношений. В связи с чем требуется уделять пристальное внимание решению законодательных вопросов в сфере земельных отношений. Вместе с тем Законодательное Собрание Вологодской области предлагает изменить подход к решению земельных вопросов. Речь идет о новой государственной политике в отношении сельскохозяйственных земель, основанной на принципах значимости земли как природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском хозяйстве.

Масштаб имеющихся проблем и важность развития земельных отношений для обеспечения успешной реализации целей социально-экономического разви-

тия страны обуславливают целесообразность разработки основных направлений государственной политики по совершенствованию использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, в том числе по совершенствованию нормативного правового регулирования оборота таких земель, осуществления мониторинга правоприменительной практики нормативных правовых актов, регулирующих оборот земель сельскохозяйственного назначения, с целью устранения выявленных недостатков.

Глава 7
Качество регионального законодательства: проблемы и перспективы взаимодействия с федеральным законодательным процессом

Результаты мониторинга правового регулирования законодательного процесса и процедур участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе позволяют выявить наличие ряда системных недостатков:

большое количество подзаконных нормативных актов в области законодательного процесса, которое создает необходимость принятия базовых федеральных законов, устанавливающих правовые основы федерального законодательного процесса, содержащих структуру нормативных правовых актов Российской Федерации, процедуру принятия федеральных законов, нормативно установленные сроки реализации законодательной инициативы и другие процедуры;

недостаточно объемное и системное правовое регулирование механизма учета мнения субъектов Российской Федерации при рассмотрении проектов федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, сроков реализации данной процедуры;

нормативная неурегулированность законодательной процедуры рассмотрения и принятия консолидированных законодательных инициатив;

некачественное правовое регулирование мониторинга законодательства, нормативных показателей и критериев эффективности законов;

излишне детальное регулирование на уровне Российской Федерации принятия законов субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

необходимость изменения установленных Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ) сроков приведения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с принятыми федеральными законами по предметам совместного ведения.

Законодательные органы субъектов Российской Федерации отмечают отсутствие надлежащего законодательного регулирования основ федерального законодательного процесса, основ системы нормативных правовых актов Российской Федерации. Принятие ряда основополагающих федеральных законов позволит упорядочить российскую систему права, законодательно закрепить основные принципы и этапы правотворчества. Тульская областная Дума выступила с предложением о принятии федеральных законов: «О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации»; «О порядке принятия федеральных

конституционных законов и федеральных законов»; «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»[1].

Аналогичную позицию выразил Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия, предложивший принятие федеральных законов «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» и «О порядке принятия федеральных конституционных и федеральных законов в Российской Федерации»[2].

Указанная проблематика отражена Законодательным Собранием Пензенской области, выступающим за подготовку и принятие законов, устанавливающих систему нормативных правовых актов, порядок реализации права законодательной инициативы, порядок рассмотрения и принятия федеральных конституционных и федеральных законов[3].

Одним из первых законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, разработавших базовые законы, регулирующие основы регионального законодательного процесса, стала Воронежская областная Дума. Так, в настоящее время Воронежской областной Думой в первом чтении принят Закон Воронежской области «Законодательно-процессуальный кодекс Воронежской области». Нормативное регулирование законодательного процесса на уровне субъекта Российской Федерации в Воронежской области обеспечивает Закон Воронежской области от 1 февраля 1995 года № 11-3 «О нормативных правовых актах Воронежской области» и Регламент Воронежской областной Думы, принятый Постановлением Воронежской областной Думы от 22 апреля 2004 года.

Вызывает интерес предложение Мурманской областной Думы о принятии Основ федерального законодательства по предметам совместного ведения, которые устанавливали бы принципы, правила, определяли направления законодательного процесса, опираясь на которые парламенты субъектов Российской Федерации осуществляли бы детальное правовое регулирование общественных отношений, учитывая свою специфику[4].

Ряд законодательных органов субъектов Российской Федерации выразил позицию, согласно которой недостаточно активная реализация субъектами Российской Федерации права законодательной инициативы связана с отсутствием законодательно закрепленных сроков указанной процедуры. По мнению Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, для процедуры прохождения законодательной инициативы важны нормативно фиксированные сроки начала и окончания ее реализации. Однако такие сроки не установлены, в результате чего отдельные законодательные инициативы находятся на рассмотрении по нескольку лет и теряют свою актуальность[5]. Активному участию субъектов Российской Федерации в законодательном процессе не способствует и отсутствие систематического информирования о поэтапном прохождении в палатах Федерального Собрания реализуемых ими законодательных инициатив.

Итоги мониторинга законотворческой практики указывают на недостатки в правовом регулировании механизма учета мнения субъектов Российской Федерации при рассмотрении проектов федеральных законов по предметам совмест-

---

[1] Письмо председателя Тульской областной Думы И.В. Панченко от 3 декабря 2009 года № Д/10-3679/3.

[2] Письмо заместителя председателя Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия Х.Б. Эльбикова от 28 октября 2009 года № 2594.

[3] Письмо председателя Законодательного Собрания Пензенской области А.Д. Гулякова от 19 ноября 2009 года № 1.5-1838.

[4] Письмо председателя Мурманской областной Думы Е.В. Никоры от 11 ноября 2009 года № 01-05/91Д.

[5] Письмо председателя Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан К.Б. Толкачева от 16 октября 2009 года № 784-ГС.

ного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и сроков реализации данной процедуры.

Парламент Кабардино-Балкарской Республики отмечает, что существенным условием эффективного участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе является установление на федеральном уровне гарантий учета позиции субъектов Российской Федерации по законодательным инициативам в Государственной Думе. Положение о согласовании проектов федеральных законов по предметам совместного ведения с законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации не может рассматриваться в качестве меры, обеспечивающей обязательный учет мнения субъектов Российской Федерации при принятии соответствующего федерального закона[1].

Правительство Республики Тыва полагает, что установленный статьей 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ порядок участия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в рассмотрении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов по предметам совместного ведения является несовершенным[2]. В случае если мнения законодательного (представительного) и высшего исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации разделились, согласно указанной норме следует считать, что мнение органов государственной власти субъекта Российской Федерации не выражено. Содержание приведенного положения не соответствует конституционному принципу разделения властей.

Из смысла наименования статьи 26.4 указанного федерального закона следует, что в рассмотрении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов по предметам совместного ведения участвуют органы государственной власти субъекта Российской Федерации. И законодательный, и высший исполнительный органы государственной власти субъекта Федерации могут иметь позицию, отличную друг от друга. В связи с этим должна учитываться позиция каждого законодательного и высшего исполнительного органа субъекта Федерации.

В качестве меры по совершенствованию законодательства по указанной проблематике Московская областная Дума предлагает принятие федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части закрепления процедуры разрешения разногласий во мнениях законодательного (представительного) органа государственной власти и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по рассматриваемым проектам федеральных законов[3].

По мнению Парламента Республики Северная Осетия — Алания, в действующем законодательстве не определен порядок работы согласительной комиссии, создаваемой в случае, если законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти более чем одной трети субъектов Российской Федерации выскажутся против принятия соответствующего федерального закона. Необходимым является законодательное закрепление обяза-

[1] Письмо председателя Парламента Кабардино-Балкарской Республики А.А.Чеченова от 12 октября 2009 года № 1999.

[2] Письмо и.о. заместителя Председателя Правительства Республики Тыва А.М. Монгала от 26 ноября 2009 года № АМ-3-3617/09-0.

[3] Письмо председателя Московской областной Думы В.Е. Аксакова от 30 ноября 2009 года № Д-1-26-1002.

тельности достижения взаимоприемлемого решения в рамках указанной согласительной комиссии. Парламент Республики Северная Осетия — Алания считает целесообразным включение в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации нормы о снятии с дальнейшего рассмотрения и исключении из плана законопроектной деятельности проекта федерального закона в случае, если более половины субъектов Российской Федерации направляют отрицательные отзывы на соответствующий законопроект по предметам совместного ведения[1].

Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации отмечают недостаточность предусмотренного законодательством тридцатидневного срока для согласования по принимаемым федеральным законам по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (Народное Собрание Республики Дагестан, Парламент Республики Северная Осетия — Алания)[2]. В качестве меры по совершенствованию законодательства предлагается внесение изменений в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ в части увеличения указанного срока до 45 дней.

Особое внимание законодательные (представительные) органы государственной власти уделили проблематике нормативного регулирования института консолидированной законодательной инициативы.

Государственным Собранием — Курултаем Республики Башкортостан, Парламентом Кабардино-Балкарской Республики, Костромской областной Думой, Законодательным Собранием Нижегородской области, Московской областной Думой обозначена необходимость законодательного закрепления института консолидированной законодательной инициативы субъектов Федерации, отражения федеративного характера данного института, процедуры внесения законопроекта от нескольких субъектов права законодательной инициативы, предельного срока рассмотрения законопроекта с момента внесения в Государственную Думу, внеочередности либо первоочередности рассмотрения, без чего данный институт был бы лишен смысла.

В качестве меры по совершенствованию действующего законодательства Московская областная Дума предлагает принятие федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части закрепления консолидированной законодательной инициативы от группы субъектов Российской Федерации.

Важным инструментом повышения качества регионального законодательства и законодательного процесса, по мнению большинства субъектов Российской Федерации, является мониторинг законодательства.

Законодательное Собрание Нижегородской области обращается к собственному опыту по проведению мониторинга в соответствии со своим постановлением от 23 октября 2008 года № 1252-IV «О принятии Положения о мониторинге законов Нижегородской области». Важной задачей при осуществлении мониторинга является выделение критериев эффективности законов. Данный вопрос не имеет однозначного понимания, поэтому целесообразной является работа на

---

[1] Письмо первого заместителя председателя Парламента Республики Северная Осетия — Алания С.М. Кесаева от 30 ноября 2009 года № 1017.

[2] Письмо первого заместителя председателя Народного Собрания Республики Дагестан Н.Ю. Алчиева от 23 октября 2009 года № 01-01/655-рф, письмо первого заместителя председателя Парламента Республики Северная Осетия — Алания С.М. Кесаева от 30 ноября 2009 года.

федеральном уровне по выделению универсальных, единых критериев эффективности, включающих как качественные, так и количественные показатели реализации законов[1].

Новосибирский областной Совет депутатов обозначает важность установления объективных и субъективных причин недостаточной эффективности законов, а также необходимость оценки законов с точки зрения международной правовой практики[2].

Московская городская Дума приводит данные о проведении интернет-мониторинга законодательства города Москвы, который представляет собой поиск в интернет-пространстве материалов, содержащих оценочные суждения в отношении действующих законов города Москвы — о неисполнении закона либо предложения об отмене закона[3].

Псковское областное Собрание депутатов, Тамбовская областная Дума отмечают, что наряду с органами государственной власти в формировании системы правового мониторинга деятельное участие принимают общественные объединения и иные институты гражданского общества[4].

Уставом Воронежской области предусмотрены такие формы участия институтов гражданского общества в правотворчестве и мониторинге правоприменения, как народное обсуждение и гражданская инициатива. Органы государственной власти могут выносить важнейшие вопросы социально-экономического развития области, проекты нормативных правовых актов на народное обсуждение. Гражданская инициатива закреплена в форме коллективного обращения граждан Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающих на территории Воронежской области, в органы государственной власти и органы местного самоуправления по вопросам, отнесенным к их полномочиям.

В Ямало-Ненецком автономном округе мониторинг состояния законодательства ведется на постоянной основе в соответствии с принципами и порядком, предусмотренными законами автономного округа от 6 апреля 2006 года № 13-ЗАО «О правотворчестве», от 8 июня 2009 года № 37-ЗАО «О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе». Результаты мониторинга отражаются в ежегодных докладах Законодательного Собрания о состоянии законодательства Ямало-Ненецкого автономного округа в соответствующем году[5].

Интерес вызывает предложение Тульской областной Думы о введении электронного документооборота в деятельности законодательных органов всех уровней в целях повышения эффективности законодательного процесса[6].

Государственное Собрание — Курултай Республики Башкортостан отмечает важность учета специфики и географических особенностей субъекта Российской Федерации при принятии федеральных законов по вопросам совместного веде-

---

[1] Письмо председателя Законодательного Собрания Нижегородской области В.Н. Лунина от 23 октября 2009 года №171-02/1842.

[2] Письмо председателя Новосибирского областного Совета депутатов А.А. Беспаликова от 26 октября 2009 года № 1-2551/1.

[3] Письмо председателя Московской городской Думы В.М. Платонова от 16 декабря 2009 года № 0801-18-9641/09.

[4] Письмо председателя Псковского областного Собрания депутатов Б.Г. Полозова от 23 ноября 2009 года № 1-1222, письмо председателя Тамбовской областной Думы В.Н. Карева от 24 ноября 2009 года № 25-3408/09-0-1.

[5] Письмо председателя Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа С.Н. Харючи от 24 ноября 2009 года № 3.2 — 14-2728.

[6] Письмо председателя Тульской областной Думы О.В.Татаринова от 26 октября 2009 года № Д/10-3171/1.

ния. В связи с этим представляется целесообразным, чтобы федеральный закон о закреплении полномочий по предметам совместного ведения носил рамочный характер, оставляя место для регулирования законами субъектов Российской Федерации правоотношений, возникающих в связи с передачей им этих полномочий.

Законодательное Собрание Пензенской области обращает внимание на то, что в процессе принятия федеральных законов о совместном ведении федеральным центром порой не принимается во внимание статья 72 Конституции Российской Федерации, что вызывает ослабление полномочий ее субъектов. Федеральный законодатель не учитывает, что понятие «общие принципы» означает лишь установление «общих вопросов», а не детальное их регламентирование. Федеральные законы вторгаются в предметы ведения и полномочия не только субъектов Российской Федерации, но и муниципальных образований. В качестве меры по упорядочению правового регулирования совместных полномочий (особенно в сфере семейных, жилищных отношений, общих вопросов образования, здравоохранения, социальной сферы) Законодательным Собранием Пензенской области предлагается принятие по каждому из подпунктов статьи 72 Конституции Российской Федерации «рамочного» федерального закона.

Правительство Москвы считает, что сложилась тенденция постоянного сокращения законодательных полномочий российских регионов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов[1]. Причем если региональный законодатель обязан приводить свои законы в соответствие с федеральными законами, то органы государственной власти Российской Федерации при разработке новых законодательных актов зачастую не учитывают опыт правового регулирования соответствующих общественных отношений со стороны субъектов Российской Федерации. В связи с этим представляется важным изучить региональные законы в контексте развития федеральной законодательной базы по указанным выше вопросам.

Существенным недостатком действующего законодательства является неопределенность в понимании отдельных положений федеральных законов от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ и от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (далее — Федеральный закон от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ). Законодательные собрания Краснодарского края, Амурской и Ростовской областей обращают внимание на то, что в соответствии с пунктом 2 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов[2]. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев. Буквальное толкование данной правовой нормы, а также правоприменительная деятельность территориальных управлений Министерства юстиции Российской Федерации по ведению соответствующих разделов федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации свидетельствуют о том, что

[1] Письмо заместителя мэра Москвы в правительстве Москвы В.Ю. Виноградова от 23 октября 2009 года № 4-19-18413/9.

[2] Письмо заместителя председателя Законодательного Собрания Краснодарского края П.М. Курдюка от 30 ноября 2009 года № 04/825, письмо председателя Законодательного Собрания Амурской области А.Н. Башуна от 25 ноября 2009 года № 01-1-1025/3153; письмо председателя Законодательного Собрания Ростовской области В.Е. Дерябкина от 6 ноября 2009 года № 01.1-1730.

трехмесячный срок необходимо отсчитывать от даты принятия того или иного федерального закона.

При этом согласно статье 2 Федерального закона от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ датой принятия федерального закона считается день принятия его Государственной Думой в окончательной редакции, а датой принятия федерального конституционного закона считается день, когда он одобрен палатами Федерального Собрания в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации. Согласно статье 6 указанного федерального закона федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу. Возникает ситуация, когда субъекты Российской Федерации обязаны приводить свои акты в соответствие с федеральными законами, еще не вступившими в законную силу. Указанные положения действующего законодательства способствуют тому, что законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации не успевают в столь сжатые сроки приводить нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в соответствие с вновь принимаемыми федеральными законами.

В качестве меры по совершенствованию законодательства Законодательное Собрание Краснодарского края предлагает установить, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации должны подлежать приведению в соответствие с принятым федеральным законом в течение трех месяцев со дня его вступления в законную силу или со дня его официального опубликования.

Представленные органами государственной власти субъектов Российской Федерации материалы показали наличие ряда пробелов в правовом регулировании как федерального, так и регионального законодательного процесса. Выявлен ряд противоречий в действующем правовом регулировании общих принципов организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и порядке опубликования и вступления в силу отдельных нормативных актов.

Органами государственной власти субъектов Российской Федерации предложены следующие **меры по совершенствованию законодательства**:

1. Принятие федеральных законов «О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации», «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», «О нормативных правовых актах в Российской Федерации».

2. Нормативная фиксация сроков реализации субъектами Российской Федерации права законодательной инициативы (установление сроков начала и окончания процедуры).

3. Установление на федеральном уровне гарантий учета позиции субъектов Российской Федерации по законодательным инициативам в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

4. Принятие Федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части:

закрепления процедуры разрешения разногласий во мнениях законодательного (представительного) органа государственной власти и высшего исполнитель-

ного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по рассматриваемым проектам федеральных законов;

закрепления (увеличения) срока для согласования по принимаемым федеральным законам по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

закрепления консолидированной законодательной инициативы от группы субъектов Российской Федерации;

установления обязанности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по приведению законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с принятым федеральным законом в течение трех месяцев со дня его вступления в законную силу или со дня его официального опубликования.

РАЗДЕЛ IV

ПРИОРИТЕТЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОМПЛЕКСНЫХ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ

Часть I

ИНТЕГРАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Глава 1

Законодательное обеспечение административной реформы: проблемы темпов и готовности к переменам

Утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах (пролонгирована в 2008 году до 2010 года) (далее — Концепция административной реформы) фактически стала действующей (и далеко не завершенной) программой перенастройки государственного управления.

Ею декларирована и медленнее, чем ожидалось, но все же реализуется идея переориентации деятельности органов государственной власти на интересы граждан и организаций (физических и юридических лиц), являющихся получателями государственных услуг, а также пользователями создаваемых органами государственной власти и с их участием правил и общественных благ, государственного имущества, объектами контроля соблюдения установленных правил.

Идея такой революционной по существу переориентации российского государственного управления отражена в установленных Концепцией административной реформы целях и задачах административной реформы:

повышение качества и доступности государственных услуг;

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

повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения этих целей необходимо решение следующих задач:

внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;

разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;

реализация единой вертикально интегрированной автоматизированной системы мониторинга результативности деятельности органов государственной вла-

сти и органов местного самоуправления по достижению важнейших показателей социально-экономического развития Российской Федерации и исполнения ими своих полномочий (ГАС «Управление»);

создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;

организация предоставления государственных услуг в электронной форме;

оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;

повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;

модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;

формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Реализация этих целей и задач сопряжена с изменениями в иных сферах государственного управления, «смежных» со сферой административной реформы: реформированием государственного управления — бюджетного процесса (прежде всего в отношении внедрения механизмов бюджетирования по результатам); государственной службы (фактически организации работы на ключевых должностях в органах государственной власти); документооборота и взаимодействия с клиентами (перехода от личного общения и бумажных технологий к использованию информационно-коммуникационных технологий).

Продвижение по всем этим направлениям реформирования государственного управления предполагает соответствующее законодательное обеспечение, корреляцию (и синхронизацию) развития законодательного обеспечения усилий по каждому из этих направлений, коррекцию уже предпринятых законодательных шагов. Законодательное обеспечение реализации административной реформы во многом зависит от степени ее адекватности целям и задачам законодательных изменений в отношении бюджетного процесса и государственной службы. Но внесение некоторых важных изменений в законодательство предполагалось в интересах административной реформы и самой Концепцией административной реформы.

В частности, Концепцией административной реформы предусматривается разработка и принятие федеральных законов по вопросам разработки и внедрения стандартов предоставления государственных услуг и административных регламентов, административной юстиции, досудебному обжалованию.

Однако предусмотренные Концепцией административной реформы темпы разработки этих законодательных актов не соблюдаются. Ни один из федеральных законов, регулирующих эти вопросы, в настоящее время не принят[1].

Принятие стандартов государственных и муниципальных услуг позволит точнее оценивать деятельность органов власти по осуществлению возложенных на них полномочий, корректируя механизмы взаимоотношений органов власти с

[1] Хотя еще в 2006 году Центром стратегических разработок, Государственным университетом — Высшей школой экономики с участием ряда экспертных организаций были подготовлены, а затем уточнялись концепции федеральных законов о стандартах государственных услуг и об административных регламентах, о досудебном (внесудебном) обжаловании действий (бездействия) и решений должностных лиц государственных (и муниципальных) органов при исполнении государственных функций (предоставлении государственных услуг).

гражданами и организациями в целях совершенствования государственного управления и местного самоуправления.

Одним из показателей достижения целей административной реформы согласно Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах является оценка гражданами деятельности органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг. Задачей реформы является повышение степени удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг к 2008 году с 14 % (по состоянию на 2004 год, по данным социологического опроса, проведенного фондом «Общественное мнение») до 50 %.

Принятие закона позволит создать условия для введения новых механизмов взаимодействия граждан и организаций с органами власти, позволяющих повысить степень удовлетворенности граждан и организаций качеством и доступностью государственных и муниципальных услуг.

Юридическими последствиями принятия такого закона станет формирование законодательной основы для разработки и утверждения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления стандартов государственных и муниципальных услуг.

На основе указанной концепции было подготовлено несколько версий проектов федеральных законов, в том числе «О стандартах государственных услуг» и «Об административных регламентах». Впоследствии на их основе Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации был подготовлен комплексный проект федерального закона «Об административных регламентах и стандартах государственных услуг». Законопроект прошел обсуждение в Правительственной комиссии по проведению административной реформы и был ею в основном одобрен. При этом активное несогласие с расставленными с законопроекте акцентами (приоритет отдан административным регламентам, а не стандартам, которые, собственно, и интересны потребителям государственных услуг и должны определять содержание административных регламентов) выражали многие экспертные организации.

Результатом того, что закон с таким предметом регулирования не принят, стало не только нарушение предусмотренных Концепцией административной реформы сроков принятия этих федеральных законов, но и снижение темпов самой реформы. Задержка с принятием упомянутых федеральных законов обосновывается необходимостью более точного понимания задач административной реформы, накопления опыта, прежде всего в отношении разработки и применения стандартов государственных услуг и административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), формирования готовности государственных органов и их должностных лиц к выполнению этой работы и к работе при новой концепции государственного управления. Предполагалось (и в значительной мере предполагается), что для этого достаточно регулирования возникающих вопросов на уровне подзаконных нормативных правовых актов — прежде всего постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации.

Следует признать, что с этой целью сделано очень много. В частности, разработаны, утверждены и реализованы решения по многим вопросам (в том числе процедуры), связанным с разработкой, принятием и внедрением административных регламентов исполнения государственных функций. Стало меняться отношение к ключевой задаче административной реформы — ориентации деятельности государственных органов на человека. Если вначале в государственных орга-

нах «в штыки» воспринималось утверждение о том, что государственные органы, их должностные лица оказывают гражданам государственные услуги, то к настоящему времени этот вопрос уже не является предметом дискуссии. Хотя отголоски этой позиции еще сохраняются — в частности, в терминологическом непринятии того, что государственная услуга является разновидностью государственных функций, а не чем-то однопорядковым с государственными функциями. Однако потеря темпа в разработке предусматривавшихся системной Концепцией административной реформы законодательных актов сказалась, по-видимому, на уровне требований к реализации задач административной реформы и, как следствие, к достигнутому качеству их решения.

В частности, разработанные и принятые в массовом порядке в отсутствие федерального закона о стандартах и административных регламентах исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) административные регламенты исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), по оценке экспертов, решили в определенной степени только задачу систематизации процедур их исполнения (предоставления), но не их реальной оптимизации и тем более повышения на этой основе качества исполнения (предоставления).

Проект федерального закона с таким предметом регулирования (законопроект № 254940-5 «Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций») внесен в Государственную Думу только 18 сентября 2009 года группой депутатов Государственной Думы, но подготовлен, очевидно, на основе проектов, готовившихся под руководством Минэкономразвития России. К концу 2009 года он рассмотрен и принят Государственной Думой в первом чтении.

Публичные слушания указанного законопроекта, проведенные в Фонде «Центр стратегических разработок», свидетельствуют о сохраняющейся актуальности законодательного регулирования ключевых вопросов реализации административной реформы и проблемы в предлагаемых решениях[1].

По мнению экспертов, законопроект должен исходить из того, что для граждан и предпринимателей качество государственного управления, качество публичной власти — это прежде всего качество предоставляемых им публичных услуг и вообще качество взаимодействия с органами власти. Поэтому говорить о том, что мы сможем как-то изменить отношение граждан к власти, не поменяв сами принципы предоставления услуг, невозможно. Необходимо законодательство, которое действительно регулирует общие принципы организации предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций. Законопроект стал попыткой его создания.

Законопроект распространяется на органы власти всех трех уровней — федерального, регионального, муниципального, на внебюджетные фонды, а также

[1] Главной целью слушаний были оценка регулирующего воздействия законопроекта и подготовка предложений по внесению в него изменений. На обсуждение были вынесены следующие вопросы:

1) возможности и ограничения норм законопроекта в повышении качества и эффективности предоставления государственных услуг и исполнения иных государственных (муниципальных) функций;

2) оценка возможностей законопроекта по снижению издержек граждан и организаций на преодоление административных барьеров, взаимодействие с органами государственной власти;

3) обеспечение единообразной правовой регламентации процедур и действий по предоставлению государственных услуг и исполнению иных государственных (муниципальных) функций;

4) повышение доступности для граждан и организаций информации о порядке и ходе исполнения государственных (муниципальных) функций на каждой стадии, а также обеспечение их исполнения;

5) роль административных регламентов и единых стандартов предоставления государственных услуг, исполнения государственных (муниципальных) функций;

6) перспективы и сроки перехода к электронной форме предоставления государственных услуг.

(что очень важно) на услуги, предоставляемые организациями по отдельному списку, который должен быть утвержден Правительством Российской Федерации. Такой предварительный список уже подготовлен, и сейчас он активно обсуждается.

Существенно улучшить качество исполнения функций, в том числе предоставление государственных услуг, в рамках регламентации деятельности только одного органа практически невозможно, потому что всегда предполагается межведомственное взаимодействие. На данном уровне технологического развития информационных систем органов это осуществимо. Другое дело, что сами органы часто в этом не заинтересованы. Необходимо создание таких условий, когда гражданин, приходя в какое-то одно место, должен сдать документы, потом прийти и получить документы. Тогда у этого центра должны быть следующие полномочия: запросить документы и информацию от имени гражданина и получить эти документы, а органы власти обязаны предоставить соответствующие документы и информацию. Эти нормы также заложены в законопроекте.

Кроме того, у гражданина (организации) должна быть возможность зайти на портал государственных услуг, скрепить свое заявление электронной подписью, получить результат. Он должен быть значимым с юридической точки зрения для других органов власти, в том числе для суда. При этом у многофункциональных центров портал услуг работает абсолютно так же, просто это некий физический «узел связи» для тех 70 или 80 % граждан, которые пока не очень «дружат» с Интернетом. Это предусмотрено законопроектом.

Более того, в закон закладывается запрет для органов власти требовать с граждан и организаций-заявителей те документы и информацию, которые содержатся в информационных системах органов власти.

Законопроект предусматривает (что очень важно) упорядочивание предоставления платных услуг. Та плата, которая взимается органами власти, должна быть зафиксирована в Налоговом кодексе Российской Федерации в виде государственной пошлины. Перечень услуг, за которые организации берут деньги, должен устанавливаться федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, муниципальными исполнительными органами для соответствующих органов, учреждений и организаций. Этой нормы пока нет в законодательстве, она предлагается в вышеназванном законопроекте.

В законопроекте раскрыты требования к административным регламентам и стандартам: согласно заложенной конструкции стандарт услуги является частью административного регламента. В настоящее время идут споры о том, будет ли это один или два разных документа. То есть стандарт обращен к гражданину и фиксирует важные с точки зрения гражданина аспекты предоставления услуг, а административные регламенты и административные процедуры — это инструмент чиновника, те конкретные действия, с помощью которых достигается результат, зафиксированный в стандарте. Административный регламент крайне важен в контексте формирования «электронного правительства», потому что совершенно невозможно работать, переводя какие-то процедуры в электронные формы, если все процедуры описаны по-разному.

Законопроект регламентирует создание многофункциональных центров. Сейчас в России их создано уже около 70, причем большинство инициировано органами власти регионов, и там, где такие центры созданы, граждане очень высоко оценивают качество их работы.

Важная норма законопроекта касается реестра государственных услуг. Порядка 1,5—2 тыс. соответствующих функций и услуг предоставляется только на федеральном уровне. Для того чтобы их упорядочить, предлагается инструмент реестра государственных услуг в целях распространения действия закона именно на те услуги и функции, которые необходимы с точки зрения граждан и предпринимателей. Поэтому создается сводный реестр функций и услуг, который, в свою очередь, состоит из регионального, федерального и муниципального уровней. Сейчас, когда принято постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 года № 478 «О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет», обязательное для федеральных органов власти, регионов и муниципалитетов, заполнение реестра идет весьма активно.

Вместе с тем следует знать предысторию этого законопроекта. В 2004—2007 годах шла активная разработка двух самостоятельных законопроектов: о стандартах государственных услуг и об административных регламентах, из которых и вытекали целевые установки разработки. Затем, в 2007—2008 годах, установка поменялась, и речь пошла о разработке единого федерального закона об административных регламентах и стандартах государственных услуг. Постепенно возникало понимание, что стандарты должны относиться не только к предоставлению государственных услуг, но и разрабатываться в отношении других государственных функций. Таким образом, сначала предполагалось принять стандарты, а потом — регламенты, а затем было решено, что основными документами будут регламенты, то есть процедуры и их часть — стандарты.

Можно оценить цели законопроектов на всех этапах рассмотрения этой темы следующим образом. В 2004—2007 годах первой и основной, достаточно четко сформулированной, целью было повышение качества государственных услуг, второй — регламентация процедур. Расширялась не только процедура предоставления государственных услуг, но и процедура всех иных государственных функций. Причем иногда даже слово «государственный» исчезало, оставалось «исполнение функций государственными органами». В 2007—2008 годах задача несколько изменилась: на первое место вышла регламентация процедур и уже потом — повышение качества государственных услуг и иных государственных функций. Наконец, в 2009 году в законопроекте, внесенном в Государственную Думу, цели напрямую не сформулированы.

Имеет смысл с учетом такой предыстории более точно и однозначно сформулировать цели законопроекта, с одной стороны, чтобы не было возможности его толковать как законопроект, который должен установить общие принципы организации исполнения всех полномочий государственных органов, а с другой — чтобы не получилось так, что он станет исключительно процессуальным законопроектом, регулирующим процедуры и забывающим об их цели.

Цель законопроекта можно определить как обеспечение надлежащего, то есть ожидаемого обществом, качества исполнения государственных функций, в том числе предоставления государственных услуг. При этом будет прямо зафиксировано, что предоставление государственных услуг — это разновидность государственной функции. Поэтому когда в законопроекте формулируются предложения по организации исполнения полномочий государственных органов, то это относится ко всем видам государственных функций, то есть ко всем видам полномо-

чий, в том числе и к предоставлению государственных услуг, и к осуществлению контроля и надзора.

В уточнении нуждается предмет регулирования, четко не определенный законопроектом. Формулировка сферы регулирования отношений в связи с предоставлением государственных услуг представляется обтекаемой. В соответствии с наименованием законопроекта целесообразно определить и предмет регулирования, чтобы было понятно, что законопроект действительно закладывает общие принципы организации исполнения государственных функций, в том числе предоставления государственных услуг. В связи с этим должны быть сформулированы основные процедуры исполнения каждой из этих видов функций — предоставление государственных услуг, контроля и надзора, правоустановления, управления имуществом и так далее.

Определения полномочий и государственных функций должны быть даны именно в данном законе. В представленной редакции законопроекта государственные услуги определяются через услуги, а государственные функции — через некую деятельность. Если рассматривать предоставление государственных услуг как вид государственных функций, имеющий свои отличительные особенности, определить государственную функцию можно как направление деятельности. Нужно уточнить, что является предметом запроса. Сам перечень, который касается предмета запроса, в законопроекте достаточно полный и точный.

Ключевые положения законопроекта — стандарты (если исходить из того, для чего он задумывался в рамках Концепции административной реформы). В законопроекте предлагается определение стандарта как части административных регламентов. Признавая возможность включения стандарта в состав административных регламентов, нужно понимать, что он может быть сформулирован и вне административного регламента. Более того, стандарт даже при отсутствии регламента существует в виде требований, заложенных в различных законах, регулирующих предоставление данной услуги. Поэтому суть стандартов — это установление требований к качеству, а если говорить о функции в целом — то к результативности и эффективности предоставления государственных услуг (исполнения государственной функции). Из этого определения следует, что нужно вести речь не только о перечне того, что включается в стандарт, как это сделано в статье «Общие требования к стандартам». Главное в том, что закон должен утвердить минимальные стандарты качества и доступности государственных услуг, минимальные стандарты результативности и эффективности исполнения иных государственных функций. Можно назвать это минимальными требованиями к качеству и доступности государственных услуг и минимальными требованиями к результативности и эффективности. Положения законопроекта требуют дальнейшего развития: если минимальные требования к стандартам прописаны, то вопрос о финансово-экономическом обосновании стоит более остро. Если указывается, что в очереди на получение услуги можно стоять не более получаса, то необходимы условия для обеспечения этого положения.

Законопроектом также не закреплены такие ключевые моменты, как: качество и доступность государственной услуги, эффективность и результативность исполнения иных государственных функций, в то время как с точки зрения целей административной реформы они должны стоять на первом месте; минимизация затрат заявителя или участника при обращении за услугой или при вовлечении в его исполнение другой функции — материальных, временных и так далее. В законе необходимо однозначно указать, что оплата государственных услуг осуществляется только в виде пошлины.

Также в законе должно быть закреплено участие граждан и организаций в формировании стандартов как государственных услуг, так и других государственных функций. Важно участие граждан и организаций в разработке административных регламентов, в их экспертизе и, наконец, в оценке качества и мониторинге соблюдения стандартов и административных регламентов. Без закрепления этих принципов законопроект не будет соответствовать целям административной реформы.

Наконец, в законопроекте отсутствует процедура досудебного и внесудебного обжалования действий (бездействия) государственных и муниципальных органов, их должностных лиц и иных лиц в связи с исполнением ими государственных функций, в том числе — предоставлением государственных услуг.

В целом же этот очень важный законопроект может быть весьма полезен для законодательного обеспечения административной реформы, если его более последовательно сориентировать на интересы потребителей государственных услуг или (и) участников исполнения иных государственных функций. В частности, должен быть усилен акцент на обеспечение качества государственных услуг и их доступности, повышение эффективности и результативности исполнения иных государственных функций, создание механизма постоянного повышения качества и доступности государственных услуг, создание механизма досудебного обжалования, а также механизма участия граждан в организации и решении этих вопросов. При соблюдении этих условий закон может стать одним из законов, обеспечивающих реализацию нормы Конституции Российской Федерации о том, что государственные органы и должностные лица обязаны обеспечивать соблюдение, защиту прав и интересов граждан.

Глава 2

Совершенствование законодательного регулирования отношений в сфере интеллектуальной собственности

В 2009 году совершенствование нормативной правовой базы регулирования отношений в сфере интеллектуальной собственности происходило по следующим основным направлениям:

совершенствование норм международного права;

правовое регулирование в области охраняемых результатов интеллектуальной деятельности;

совершенствование регулирования системы государственных органов, на которых возложены функции по реализации государственной политики в области интеллектуальной собственности и инновационной деятельности;

правовое регулирование в области технического регулирования и стандартизации.

Правовое регулирование на уровне норм международного права

В 2009 году продолжилась работа по гармонизации и унификации российского законодательства с нормами международного права.

Федеральным законом от 23 мая 2009 года № 98-ФЗ «О ратификации Сингапурского договора о законах по товарным знакам» был ратифицирован Сингапурский договор о законах по товарным знакам, подписанный от имени Российской Федерации в Женеве 26 марта 2007 года (вступил в силу на территории

Российской Федерации с 18 декабря 2009 года). Сингапурский договор призван гармонизировать ряд вопросов, относящихся к процедурным аспектам регистрации и использования товарных знаков, а также договоров по распоряжению исключительным правом на товарные знаки. По ряду вопросов положения российского законодательства пока расходятся с положениями данного документа. В частности, для административных процедур в национальном ведомстве по регистрации товарных знаков Сингапурский договор предусматривает возможность восстановления пропущенного срока в течение 6 месяцев, в то время как в российском законодательстве такой срок составляет 2 месяца. Договор предусматривает возможность подачи заявки на регистрацию товарного знака по электронной почте с использованием электронной подписи. В России такая возможность на 1 января 2010 года отсутствовала. Кроме того, положения Сингапурского договора прямо запрещают национальным патентным ведомствам предъявлять требования о финансовых условиях лицензионных договоров при их регистрации. В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находятся законопроекты о внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), устраняющие выявленные противоречия.

В соответствии с Федеральным законом от 9 апреля 2009 года № 53-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Федеративной Республики Бразилии о взаимной охране технологий в связи с сотрудничеством в исследовании и использовании космического пространства в мирных целях» было ратифицировано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Федеративной Республики Бразилии о взаимной охране технологий в связи с сотрудничеством в исследовании и использовании космического пространства в мирных целях, подписанное в Бразилиа 14 декабря 2006 года. Целью данного Соглашения является установление с Бразилией отношений сотрудничества и взаимопонимания по вопросам охраны технологий при осуществлении двустороннего сотрудничества в космической области по ряду высокотехнологичных и наукоемких направлений (включая ракетное), являющихся выгодными для Российской Федерации. Соглашение предусматривает гарантии сохранности, безопасности и предотвращения нецелевого использования конечным пользователем вывозимых (экспортируемых) российских охраняемых изделий и технологий и будет применяться к любым видам совместной космической деятельности, предусматривающим вывоз охраняемых изделий с территории одного государства на территорию другого.

Федеральным законом от 9 ноября 2009 года № 255-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о создании и деятельности Международного научно-исследовательского центра «Памир-Чакалтая» было ратифицировано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан о создании и деятельности Международного научно-исследовательского центра «Памир-Чакалтая», подписанное в Душанбе 29 августа 2008 года. Соглашение направлено на учреждение международной межправительственной организации для проведения совместных ядерно- и астрофизических исследований космических лучей сверхвысоких энергий. Соглашением предусматривается урегулировать правовой статус Международного научно-исследовательского центра «Памир-Чакалтая», что, в свою очередь, должно привести к возобновлению его полномасштабного функционирования в интересах фундаментальных научных исследований, проводимых учеными многих стран мира, включая Российскую

Федерацию и другие государства — участники Содружества Независимых Государств.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2009 года № 137-р Российская Федерация присоединилась к Договору о патентном праве, принятому Дипломатической конференцией в Женеве 1 июня 2000 года с оговоркой и заявлением. Оговорка касается неприменения положений статьи 6 (1) (о форме и содержании заявки) Договора ни к какому требованию в отношении единства изобретения, применимому в соответствии с Договором о патентной кооперации к международной заявке.

Продолжилось также совершенствование нормативно-правовой базы регулирования вопросов военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами. В 2009 году указами Президента Российской Федерации от 16 октября 2009 года № 1167 и от 7 декабря 2009 года № 1405 соответственно были внесены изменения в указы Президента Российской Федерации от 10 сентября 2005 года № 1062 «Вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами» и от 18 января 2007 года № 54 «О некоторых вопросах военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами» и утвержденные ими положения:

о порядке осуществления военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами;

о порядке рассмотрения обращений иностранных заказчиков и согласования проектов решений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству о поставках продукции военного назначения;

о порядке предоставления российским организациям права на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения;

о порядке лицензирования в Российской Федерации ввоза и вывоза продукции военного назначения.

Изменения и дополнения коснулись вопросов участия в международных конкурсах (тендерах) на проведение в интересах иностранных заказчиков работ по разработке продукции военного назначения, на передачу лицензий на производство разработанной продукции военного назначения, на организацию ее лицензионного производства на территориях иностранных государств; субъектов военно-технического сотрудничества и внешнеторговой деятельности.

Таким образом, Российской Федерацией были предприняты очередные меры по приведению системы законодательства в соответствие с международными нормами и принципами в целях преодоления коллизий в правовом регулировании охраняемых результатов интеллектуальной деятельности, создания эффективных правовых механизмов развития двустороннего сотрудничества в данной области.

Правовое регулирование в области охраняемых результатов интеллектуальной деятельности

Федеральный закон от 28 декабря 2009 года № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» определяет основные принципы торговой деятельности в Российской Федерации, полномочия Правительства Российской Федерации, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере торговли. Указанный федеральный закон направлен на упорядочение на федеральном

уровне отношений, связанных с организацией торговой деятельности на территории Российской Федерации, в целях создания прозрачного и предсказуемого порядка осуществления торговой деятельности, не обусловленного какими-либо произвольными требованиями местных властей, а также устранения излишних административных барьеров в торговле.

В 2009 году был предпринят ряд мер по совершенствованию Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ). В частности, в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 164-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в новой редакции была изложена статья 6 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ, устанавливающая правила определения монопольно высокой цены товара. Согласно новым правилам не признается таковой цена товара, являющегося результатом инновационной деятельности, при условии соблюдении условий части 1 статьи 13 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ. Здесь же дано понятие инновационной деятельности, под которой понимается деятельность, приводящая к созданию нового невзаимозаменяемого товара или нового взаимозаменяемого товара при снижении расходов на его производство и (или) улучшение его качества.

Федеральным законом от 27 декабря 2009 года № 375-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» внесены изменения и дополнения в Федеральный закон от 22 августа 1996 года № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 22 августа 1996 года № 126-ФЗ). Статья 3 Федерального закона от 22 августа 1996 года № 126-ФЗ дополнена определением единой федеральной автоматизированной информационной системы сведений о показах фильмов в кинозалах, под которой понимается «совокупность содержащейся в базах данных федерального органа исполнительной власти в области кинематографии информации о показах фильмов в кинозалах и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств». Изменено определение национального фильма в смысле гражданства его авторов, в состав которых теперь могут входить не только граждане России. Кроме того, глава II Федерального закона от 22 августа 1996 года № 126-ФЗ дополнена статьей 6.1, направленной на обеспечение защиты исключительных прав на аудиовизуальные произведения, прав потребителей и обеспечения федерального органа исполнительной власти в области кинематографии достоверной и оперативной информацией о состоянии внутреннего рынка проката фильмов посредством единой информационной системы сведений о показах фильмов в кинозалах.

Подвергся изменениям в 2009 году и Налоговый кодекс Российской Федерации (далее — НК РФ). Федеральным законом от 27 декабря 2009 года № 374-ФЗ «О внесении изменений в статью 45 части первой и в главу 25.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившим силу Федерального закона «О сборах за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» изменена редакция статьи 333.30, формулировки которой приведены в соответствие с частью четвертой ГК РФ, а также увеличены размеры государственной пошлины за совершение уполномоченным федеральным органом исполнительной власти действий по государственной регистрации програм-

мы для электронных вычислительных машин, базы данных и топологии интегральной микросхемы. Согласно Федеральному закону от 27 декабря 2009 года № 368-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О внесении изменений в главы 23 и 25 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» внесены изменения в пункт 3 статьи 221 НК РФ, определяющей категории налогоплательщиков, имеющих право на получение профессиональных налоговых вычетов.

Кроме того, Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 160-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ). В частности, существенным поправкам подверглась статья 7.30 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за нарушение порядка размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд. Согласно новой редакции частей 1—2, 4, 6 статьи 7.30 ответственность за нарушения в указанной сфере в виде административных штрафов определяется в процентном отношении к начальной (максимальной) цене контракта. Помимо этого статья 7.30 дополнена частью 4.1, устанавливающей ответственность за включение в конкурсную документацию, документацию об аукционе или извещение о проведении запроса котировок указания на товарные знаки, знаки обслуживания, фирменные наименования, патенты, полезные модели, промышленные образцы, наименование места происхождения товара или наименование производителя, а также требований к товару, информации, работам, услугам, если такие требования влекут за собой ограничение количества участников размещения заказа.

В целях реализации положений части четвертой ГК РФ и иных законодательных актов Российской Федерации в 2009 году был принят ряд постановлений Правительства Российской Федерации, затрагивающих вопросы охраны и защиты прав на результаты интеллектуальной деятельности.

В частности, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2009 года № 175 «О восстановлении и защите прав Российской Федерации на товарные знаки за рубежом» федеральному казенному предприятию «Союзплодоимпорт» на очередной период (до 31 декабря 2010 года) предоставлены полномочия по представлению интересов России в судах по вопросам восстановления и защиты прав Российской Федерации на товарные знаки на алкогольную продукцию за рубежом и оформлению прав Российской Федерации на указанные товарные знаки за рубежом.

Вместе с тем, как и ранее, иные специальные акты Правительства Российской Федерации, которые наделяли бы федеральное казенное предприятие «Союзплодоимпорт» правом пользования и распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации от имени Российской Федерации, в настоящее время отсутствуют.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2009 года № 342 «О некоторых вопросах регулирования закрепления прав на результаты научно-технической деятельности» внесены изменения в по-

становление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2005 года № 685 «О порядке распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности» и исчерпывающим образом определены случаи, когда федеральные органы исполнительной власти и организации, выступающие от имени Российской Федерации государственными заказчиками научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ по государственным контрактам для государственных нужд, обязаны предусматривать в указанных контрактах условие о закреплении исключительных прав на перечисленные результаты научно-технической деятельности за Российской Федерацией.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 января 2009 года № 50 внесены изменения в нормативные акты Правительства Российской Федерации, касающиеся лицензирования отдельных видов деятельности, затрагивающие вопросы изготовления экземпляров аудиовизуальных произведений, программ для электронных вычислительных машин (программ для ЭВМ), баз данных и фонограмм на любых видах носителей.

В соответствии со статьей 1232 ГК РФ 30 апреля 2009 года принято постановление Правительства Российской Федерации № 384 «Об утверждении Правил государственной регистрации договоров о распоряжении исключительным правом на селекционное достижение и перехода такого права без договора», которым утверждены Правила государственной регистрации договоров о распоряжении исключительным правом на селекционное достижение и перехода такого права без договора. Правилами определены виды договоров, подлежащих регистрации, условия осуществления такой регистрации, процедура регистрации.

В области правового регулирования охраны прав на селекционные достижения также в соответствии со статьей 1249 ГК РФ постановлением Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2009 года № 735 «Об утверждении Положения о патентных и иных пошлинах за совершение юридически значимых действий, связанных с патентом на селекционное достижение, с государственной регистрацией перехода исключительного права на селекционное достижение к другим лицам и договоров о распоряжении этим правом» утверждено Положение о патентных и иных пошлинах за совершение юридически значимых действий, связанных с патентом на селекционное достижение, с государственной регистрацией перехода исключительного права на селекционное достижение к другим лицам и договоров о распоряжении этим правом, а также признано утратившим силу постановление Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 года № 918 «О мерах по реализации Закона Российской Федерации «О селекционных достижениях». Положение определило перечень юридически значимых действий, за совершение которых взимаются патентные и иные пошлины, их размеры, порядок и сроки уплаты, основания для освобождения от их уплаты и уменьшения их размеров и основания для отсрочки уплаты пошлин или их возврата.

Во исполнение положений Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 284-ФЗ «О передаче прав на единые технологии» 31 октября 2009 года принято постановление Правительства Российской Федерации № 880 «Об утверждении примерных форм договоров о передаче прав на единые технологии и примерной формы договора о выполнении дополнительных работ по доведению единой технологии до стадии практического применения с учетом потребностей заинтересованного лица», утвердившее примерные формы договоров об отчуждении права на единую технологию, лицензионного договора о предоставлении права на использование единой технологии, договора о выполнении дополнительных ра-

бот по доведению единой технологии до стадии практического применения с учетом потребностей заинтересованного лица.

Помимо этого применительно к правам на единые технологии распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2009 года № 1310-р определен адрес сайта в сети Интернет для размещения извещений о проведении открытых конкурсов или открытых аукционов на право заключения договоров о передаче прав на единые технологии, информационных сообщений о передаче права на единую технологию без проведения конкурса или аукциона и извещений о проведении открытых конкурсов на право заключения договоров о выполнении дополнительных работ по доведению единых технологий до стадии практического применения с учетом потребностей заинтересованного лица — www.technology.gov.ru, а в качестве федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на ведение данного сайта, определен Роспатент.

Ряд принципиально важных положений предусмотрен также принятым 27 февраля 2009 года постановлением Правительства Российской Федерации № 178 «О распределении и предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства», в соответствии с которым в качестве целей предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства, производящих и реализующих товары (работы, услуги), предназначенные для экспорта, были определены среди прочего субсидирование части затрат субъектов малого и среднего предпринимательства по регистрации и (или) правовой охране за рубежом изобретений и иных охраняемых законом результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации юридического лица и продукции (работ, услуг), а также субсидирование части затрат субъектов малого и среднего предпринимательства по оплате услуг по разработке средств индивидуализации юридического лица, индивидуализации продукции (работ, услуг), в том числе фирменного наименования, товарного знака, созданию промышленного образца для товаров (работ, услуг), предназначенных для экспорта (далее — услуги по разработке средств индивидуализации). При этом субсидии на указанные цели предоставляются единовременно из расчета двух третьих произведенных затрат, связанных с оплатой услуг по регистрации и (или) правовой охране за рубежом изобретений и иных охраняемых законом результатов интеллектуальной деятельности.

В 2009 году принят целый ряд нормативных правовых актов, направленных на регулирование отношений по формированию рынка интеллектуальной собственности в сфере образования и науки.

Наиболее значимым из них явился Федеральный закон от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» (далее — Федеральный закон от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ), направленный на обеспечение реального практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые принадлежат научным и образовательным учреждениям.

В соответствии с Федеральным законом от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ были внесены изменения в целый ряд федеральных законов в области науки и образо-

вания с целью предоставить право учреждениям науки и образования быть учредителями (в том числе совместно с другими лицами) коммерческих организаций, занимающихся внедрением таких результатов, и расширение тем самым правоспособности указанных учреждений.

Кроме того, в целях реализации положений указанного федерального закона Министерством образования и науки Российской Федерации письмом от 7 августа 2009 года № ВМ-790/04 даны рекомендации по созданию бюджетными научными и образовательными учреждениями таких хозяйственных обществ.

Вместе с тем практика реализации норм Федерального закона от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ и результаты ее обобщения с участием Республиканского НИИ интеллектуальной собственности позволяют говорить о наличии нескольких групп проблемных вопросов, требующих первоочередного рассмотрения, среди которых проблемы правового, экономического, организационного, кадрового характера.

Федеральным законом от 10 февраля 2009 года № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности федеральных университетов» (далее — Федеральный закон от 10 февраля 2009 года № 18-ФЗ) были внесены изменения в Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-I «Об образовании», Федеральный закон от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (далее — Федеральный закон от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ), Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее — Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ) по вопросам деятельности федеральных университетов.

Статья 9 Федерального закона от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ дополнена пунктом 1.1, в котором дано определение федерального университета как высшего учебного заведения, которое: реализует инновационные образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования, интегрированные в мировое образовательное пространство; обеспечивает системную модернизацию высшего и послевузовского профессионального образования; осуществляет подготовку, переподготовку и (или) повышение квалификации кадров на основе применения современных образовательных технологий для комплексного социально-экономического развития региона; выполняет фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук, обеспечивает интеграцию науки, образования и производства, в том числе путем доведения результатов интеллектуальной деятельности до практического применения; является ведущим научным и методическим центром. Кроме того, Федеральным законом от 10 февраля 2009 года № 18-ФЗ определены условия установления в отношении университетов категории «национальный исследовательский университет», а именно — в равной степени эффективная реализация образовательных программ высшего профессионального и послевузовского профессионального образования и выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований по широкому спектру наук. При этом данная категория предоставляется по результатам конкурсного отбора программ развития университетов, направленных на кадровое обеспечение приоритетных направлений развития науки, технологий, техники, отраслей экономики, социальной сферы, развитие и внедрение в производство высоких технологий.

Федеральным законом от 27 декабря 2009 года № 358-ФЗ «О внесении изменения в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» внесены также изменения в пункт 2 статьи 5 Федерального

закона от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ, согласно которым статус государственного научного центра теперь может быть присвоен не только научной организации, находящейся в ведении федерального органа исполнительной власти или государственной академии наук и ее региональных отделений.

В соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2009 года № 360-ФЗ «О внесении изменения в статью 8 Федерального закона «О статусе наукограда Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 27 декабря 2009 года № 360-ФЗ) внесены изменения в статью 8 Федерального закона от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации», уточнившие порядок предоставления государственной поддержки наукоградам. Если ранее финансирование осуществлялось в виде субвенций дополнительных расходов наукоградов, то теперь Федеральным законом от 27 декабря 2009 года № 360-ФЗ установлено, что присвоение муниципальному образованию статуса наукограда является основанием для выделения межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации с целью предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам наукоградов.

В целях государственной поддержки молодых российских ученых — кандидатов и докторов наук Указом Президента Российской Федерации от 9 февраля 2009 года № 146 были учреждены 400 ежегодно выделяемых на конкурсной основе грантов Президента Российской Федерации — для государственной поддержки научных исследований молодых (до 35 лет) российских ученых — кандидатов наук и 60 ежегодно выделяемых на конкурсной основе грантов Президента Российской Федерации — для государственной поддержки научных исследований молодых (до 40 лет) российских ученых — докторов наук.

22 апреля 2009 года принято постановление Правительства Российской Федерации № 340 «Об утверждении Правил формирования, корректировки и реализации приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и Перечня критических технологий Российской Федерации», согласно которому утверждены Правила формирования, корректировки и реализации приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и Перечень критических технологий Российской Федерации, а организация, методическое руководство и координация указанных работ возложены на Министерство образования и науки Российской Федерации. Согласно указанному постановлению приоритетные направления и Перечень критических технологий должны быть взаимоувязаны со стратегическими целями и приоритетными направлениями, определенными в прогнозах и программах социально-экономического развития страны на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Их формирование и корректировка осуществляются в два этапа и основываются на долгосрочном прогнозе научно-технологического развития Российской Федерации и на других материалах по комплексному анализу тенденций научно-технического и технологического развития Российской Федерации и зарубежных стран.

Совершенствование регулирования системы государственных органов

В 2009 году претерпела некоторые изменения и система органов государственной власти, реализующих государственную политику в области интеллектуальной собственности и инновационной деятельности.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» Федеральная регистрационная служба была переименована в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, а Федеральное агентство геодезии и картографии и Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости упразднены. 1 июня 2009 года Правительством Российской Федерации утверждено Положение о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, в соответствии с которым созданная служба является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области наименований географических объектов. Она осуществляет создание и ведение Государственного каталога географических названий, создание и обновление государственных топографических карт и планов в графической, цифровой, фотографической и иных формах, точность и содержание которых обеспечивают решение общегосударственных, оборонных, научно-исследовательских и иных задач, издание этих карт и планов, осуществляет топографический мониторинг, размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения нужд службы, а также для иных государственных нужд в установленной сфере деятельности.

16 марта 2009 года постановлением Правительства Российской Федерации № 228 утверждено Положение о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, которая была образована 3 декабря 2008 года путем преобразования Федеральной службы по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций. Согласно указанному положению служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, функции по контролю и надзору за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных, а также функции по организации деятельности радиочастотной службы.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 ноября 2009 года № 1283 утверждено Положение о представительстве Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству — российском центре науки и культуры за рубежом и представителе этого Агентства в составе дипломатического представительства Российской Федерации, внесены соответствующие изменения в нормативные акты Правительства Российской Федерации.

Согласно данному положению на представительство и представителей возложено осуществление функций Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству за пределами Российской Федерации, среди которых необходимо отметить следующие:

участие в разработке и реализации программ международного сотрудничества в гуманитарной, научно-технической, культурной, информационной и других областях, а также в области образования;

развитие контактов по линии международных, региональных и национальных правительственных и неправительственных организаций, использование информационных возможностей Россотрудничества в целях создания благоприятных

условий для расширения всестороннего сотрудничества Российской Федерации с государствами — участниками СНГ и другими иностранными государствами;

ознакомление зарубежной общественности с историей и культурой народов Российской Федерации, ее внутренней и внешней политикой, научным и экономическим потенциалом;

содействие развитию международных контактов субъектов Российской Федерации в гуманитарной, культурной, научно-технической и экономической областях.

Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2009 года № 579 была образована Комиссия при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России, а также утверждено Положение о ней и ее состав. Основными задачами, возложенными на комиссию, являются рассмотрение вопросов, касающихся выработки государственной политики в указанной области, осуществление межведомственной координации, определение приоритетных направлений, форм и методов государственного регулирования в целях модернизации и технологического развития экономики России.

В 2009 году в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 1166 образована также Правительственная комиссия по экономическому развитию и интеграции, которой переданы функции ранее действовавших Правительственной комиссии по противодействию нарушениям в сфере интеллектуальной собственности, Правительственной комиссии по вопросам экономической интеграции, Комиссии Правительства Российской Федерации по вопросам Всемирной торговой организации и взаимодействия Российской Федерации с Организацией экономического сотрудничества, Правительственной комиссии по техническому регулированию, Комиссии Правительства Российской Федерации по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике, Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики.

Определенные изменения коснулись также статуса Государственной корпорации «Ростехнологии», в частности целей ее деятельности, правомочий и обязанностей корпорации и ее органов управления. Согласно Федеральному закону от 7 мая 2009 года № 88-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Государственной корпорации «Ростехнологии» в составе корпорации образован Научно-технический совет, являющийся консультативным органом и формирующийся из числа лиц, имеющих опыт и знания в области содействия разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции. Указанным федеральным законом определены также особенности передачи Государственной корпорации «Ростехнологии» имущественного взноса Российской Федерации, особенности отношений, возникающих в процессе преобразования федеральных государственных унитарных предприятий в открытые акционерные общества, акции которых подлежат передаче в качестве имущественного взноса Российской Федерации. Отдельные полномочия предоставлены корпорации и в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2009 года № 89-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с наделением Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии» дополнительными полномочиями и формированием ее имущества».

Таким образом, в 2009 году проделана определенная работа по совершенствованию системы государственных органов и организаций и оптимизации их функций, в том числе в сфере интеллектуальной собственности. Вместе с тем,

как и ранее, не удалось избежать дублирования полномочий ряда органов, а также разрешения проблем в области интеллектуальной собственности при формировании и управлении имуществом госкорпораций.

Правовое регулирование в области стандартизации

Основными целями технического регулирования наряду с защитой жизни и здоровья граждан и охраной окружающей среды являются обеспечение научно-технического прогресса и инновационного развития, повышение конкурентоспособности продукции, работ и услуг, создание условий для свободного перемещения товаров по территории Российской Федерации при осуществлении международного экономического и научно-технического сотрудничества, а также международной торговли.

Законодательство о техническом регулировании постоянно совершенствуется, и 2009 год в этом отношении не стал исключением. Было принято несколько федеральных законов о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее — Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ): от 18 июля 2009 года № 189-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании» и от 30 декабря 2009 года № 385-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании». Статья 2 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ, раскрывающая понятийный аппарат, была дополнена определениями таких понятий, как «региональная организация по стандартизации», «стандарт иностранного государства», «региональный стандарт», «свод правил иностранного государства», «региональный свод правил». Расширены полномочия федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию, которому предоставлены полномочия по принятию технических регламентов. Введена новая статья 9.1, устанавливающая порядок разработки, принятия, изменения и отмены технического регламента, принимаемого нормативным правовым актом органа технического регулирования. Федеральный закон от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ дополнен также статьей 16.1, которая определяет правила формирования перечня документов в области стандартизации, обеспечивающие соблюдение требований технического регламента.

Существенным образом дополнена статья 44 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ, посвященная правовым основам информационного фонда технических регламентов и стандартов, являющегося государственным информационным ресурсом, с помощью которого заинтересованные лица могут получить документы, содержащие технические требования и стандарты, в том числе Российской Федерации и зарубежных стран.

Внесены дополнения также в статью 46 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ, согласно которым до дня вступления в силу технических регламентов в отношении отдельных видов продукции и связанных с требованиями к ней процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации Правительство Российской Федерации вправе ввести обязательные требования, содержащиеся в технических регламентах государств — участников Таможенного союза или в документах Европейского союза.

Во исполнение положений пункта 3 статьи 5 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ Правительством Российской Федерации 17 октября

2009 года принято постановление № 822, которым утверждено Положение об особенностях стандартизации оборонной продукции (работ, услуг), поставляемой по государственному оборонному заказу, продукции (работ, услуг), используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации иной информации ограниченного доступа, продукции (работ, услуг), сведения о которой составляют государственную тайну, а также процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и захоронения указанной продукции.

В целях реализации положений Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ и Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в декабре 2009 года решением Росстандарта создан национальный технический комитет по стандартизации «Интеллектуальная собственность» с секретариатом на базе РНИИИС.

Российское законодательство в области охраняемых результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации в настоящее время продолжает развиваться и совершенствоваться. Вместе с тем практика реализации некоторых нормативных актов, принятых в 2009 году в области интеллектуальной собственности и инновационной деятельности, выявила определенные недостатки в их применении и противоречия с иными нормативными актами различного уровня, которые должны быть устранены. К примеру, сохранились противоречия норм Федерального закона от 2 августа 2009 года № 217-ФЗ требованиям бюджетного и налогового законодательства, отсутствует четкая схема внесения интеллектуальных прав в уставный капитал хозяйственных обществ, отсутствуют подзаконные нормативные правовые акты, необходимые для реализации указанного федерального закона.

К аналогичным выводам пришли участники проведенных в 2009 году парламентских слушаний Государственной Думы и Совета Федерации по рассматриваемым проблемам. По результатам целого ряда слушаний их участниками рекомендовано разработать и принять закон об основах национальной инновационной системы Российской Федерации, который позволит определить цели и принципы государственной инновационной политики, основные понятия в инновационной сфере, законы об инновационной инфраструктуре, о внесении изменений и дополнений в налоговое законодательство в части стимулирования инновационной деятельности посредством предоставления налоговых льгот предприятиям, производящим инновационную продукцию, о венчурном инвестировании, о нематериальных активах, о внесении изменений в законодательство, регулирующее государственный сектор науки и другие.

Кроме того, до настоящего момента не принят ряд нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, необходимых для реализации положений части четвертой ГК РФ. В частности, постановлениями Правительства Российской Федерации должны быть урегулированы следующие вопросы:

определен перечень оборудования и материальных носителей, используемых для свободного воспроизведения фонограмм и аудиовизуальных произведений исключительно в личных целях, а также размер и порядок сбора соответствующих средств (часть 1 статьи 1245 ГК РФ);

установлен порядок распределения вознаграждения между конкретными авторами, исполнителями, изготовителями фонограмм или аудиовизуальных произведений и его выплаты (часть 3 статьи 1245 ГК РФ);

определены содержание обязанности внедрения единой технологии, сроки, другие условия и порядок исполнения этой обязанности, последствия ее неисполнения и условия прекращения (часть 2 статьи 1545 ГК РФ);

определен порядок управления правом на единую технологию, принадлежащую Российской Федерации (часть 4 статьи 1546 ГК РФ);

определены случаи, в которых допускается безвозмездная передача права на технологию, когда ее внедрение имеет важное социально-экономическое значение либо важное значение для обороны или безопасности Российской Федерации, а размер затрат на ее внедрение делает экономически не эффективным возмездное приобретение права на технологию (часть 3 статьи 1548 ГК РФ).

Указанные пробелы и противоречия в законодательстве об интеллектуальной собственности, выявленные прежде всего складывающейся правоприменительной практикой, и обозначают направления и перспективы его дальнейшего развития и совершенствования, в том числе в целях реализации принятых Российской Федерацией международных обязательств в рассматриваемой сфере.

Глава 3

Законодательные основы совершенствования системы информационно-технологического обеспечения государственного управления[1]

Современный этап развития общества характеризуется возрастающей ролью информационной сферы, представляющей собой совокупность информации, информационной инфраструктуры, субъектов, осуществляющих сбор, формирование, распространение и использование информации, а также системы регулирования возникающих при этом общественных отношений. Информационная сфера активно влияет на общественно-политическую, социально-экономическую, оборонную составляющие жизни общества в Российской Федерации. Интересы общества в информационной сфере заключаются в обеспечении интересов личности в этой сфере, упрочении демократии, создании правового социального государства, достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России.

По мере развития и проникновения информационных и телекоммуникационных технологий во все сферы общественной жизни органы государственной власти все чаще используют их для организации эффективного управления своей деятельностью и повышения качества услуг, предоставляемых населению. Использование таких технологий в современном информационном обществе является необходимым условием обеспечения соответствия государственного управления ожиданиям и потребностям населения.

В Российской Федерации созданы необходимые предпосылки для совершенствования работы государственного аппарата на основе широкого использования информационных и телекоммуникационных технологий.

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (2000 год), Федеральная целевая программа (ФЦП) «Электронная Россия (2002—2010 годы)», одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2004 года № 1244-р Концепция использования информационных

[1] Материал представлен Комиссией Совета Федерации по информационной политике.

технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года, а также одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 632-р Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года (далее — Концепция об электронном правительстве), которая была принята в развитие Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года, определили основные приоритеты, принципы и направления реализации единой государственной политики в сфере использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти в соответствии с задачами модернизации государственного управления. В частности, в Концепции об электронном правительстве понимается такая новая форма организации деятельности органов государственной власти, которая обеспечивает за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов. Также вышеуказанными актами было определено, что основной целью использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти должно стать повышение эффективности механизмов государственного управления на основе создания общей информационно-технологической инфраструктуры, включающей государственные информационные системы и ресурсы, а также средства, обеспечивающие их функционирование, взаимодействие между собой, населением и организациями в рамках предоставления государственных услуг. Государственная политика в сфере использования информационных технологий должна была быть направлена на решение следующих основных задач:

реализация стратегических приоритетов в использовании информационных технологий в государственном управлении, формирование единого механизма межведомственной координации реализации государственных программ и проектов создания государственных информационных систем и ресурсов в соответствии с целями социально-экономического развития;

формирование общей информационно-технологической инфраструктуры для обеспечения деятельности федеральных органов государственной власти;

организация интерактивного информационного обслуживания граждан и организаций с использованием современных информационных технологий;

централизованное создание общих государственных информационных ресурсов (регистров, кадастров, реестров, классификаторов), содержащих полную, непротиворечивую, достоверную, актуальную информацию, необходимую для выполнения основных функций государственного управления, обеспечения доступности соответствующих данных на межведомственном уровне, а также для граждан и организаций в соответствии с требованиями, установленными законодательством Российской Федерации.

Дальнейшее развитие темы создания электронного правительства было дано в «Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах» и новой редакции ФЦП «Электронная Россия (2002—2010 гг.)».

Возникшие трудности, разногласия в подходах и путях реализации намеченных планов и программ требовали серьезного осмысления. В сложившейся ситуации руководством страны было принято решение о разработке Стратегии развития информационного общества (далее — Стратегия). Совет Безопасности Российской Федерации в течение 2006—2007 годов стал организатором и коор-

динатором большой интересной работы. Межведомственное взаимодействие на федеральном уровне органично сочеталось с обсуждением основных положений проекта на региональном уровне, учитывалось мнение муниципальных образований (Стратегия утверждена Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 года № Пр-212).

В рамках проводимой в 2002—2009 годах реформы социальной сферы и государственного управления был решен ряд задач, направленных на повышение информационной открытости органов государственной власти Российской Федерации. Был принят Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»[1]. Цель федерального закона — обеспечение открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, реализация права граждан на получение информации, установленное статьей 29 Конституции Российской Федерации.

К 2009 году была создана опытная инфраструктура общественного доступа через сеть Интернет к государственным информационным ресурсам на базе муниципальных библиотек и почтовых отделений, установлены пункты коллективного доступа в отдельных субъектах Российской Федерации. Данная инфраструктура общественного доступа выполняет в основном задачи информирования граждан о деятельности органов государственной власти. В Концепции об электронном правительстве предполагается доступ пользователей к сайтам государственных органов в сети Интернет и интерактивным сервисам. Электронные платежи осуществляются пользователями с различных программно-аппаратных платформ, включая мобильные электронные устройства. При этом существенную долю составляют граждане, которые имеют различные физические недостатки (слух, зрение, ограничения в подвижности и др.) и для которых электронные формы взаимодействия зачастую оказываются наиболее удобным или даже единственным способом доступа к государственным сервисам. Необходимо предусмотреть применение механизмов, обеспечивающих достоверность размещаемой информации и исключающих нерегламентированные и неконтролируемые публикации и изменения размещаемых сведений. С учетом этих требований также определяются принципы оформления сайтов с использованием элементов государственной символики.

В целях реализации указанных требований предполагается разработка методических рекомендаций по организации информационного наполнения и обеспечению функционирования сайта органа государственной власти в сети Интернет, а также необходимо разработать механизмы контроля за соблюдением установленных требований к сайтам органов государственной власти в сети Интернет, а также определить ответственность уполномоченных должностных лиц.

Следует отметить, что, несмотря на стремительный рост спроса органов государственной власти на информационные и телекоммуникационные технологии, их внедрение не всегда приводит к улучшению качества функционирования государственного аппарата, а иногда и способствует появлению или даже усилению негативных последствий от реализации на практике неэффективных административно-управленческих решений и программ.

Сохраняются значительные различия между органами государственной власти по качеству и последовательности использования информационных и ком-

[1] Вступил в силу 1 января 2010 года.

муникационных технологий в своей деятельности. Результаты их внедрения носят зачастую не только ведомственный характер, но и порождают внутриведомственные конфликты интересов. Многие федеральные органы государственной власти не имеют комплексных программ внедрения информационных и телекоммуникационных технологий и совершенствования на их основе своей деятельности, что приводит к нерациональным расходам. Основная доля бюджетных расходов приходится на приобретение и установку компьютерного и сетевого оборудования, что свидетельствует о недостаточном уровне развития и использования прикладных информационных систем, а также о доминировании технологического подхода к решению задач информатизации. При этом органы государственной власти в большинстве случаев дублируют разработку типовых программных решений. Закупка и внедрение программного обеспечения производятся без использования открытых стандартов, что приводит к несовместимости программно-технических решений, невозможности обмена данными между различными государственными информационными системами.

Другой блок проблем — различная степень подготовленности субъектов Российской Федерации.

Различие особенно ощутимо, если сравнить передовые регионы-«доноры» и большинство дотационных регионов. Эти различия (а на самом деле большое отставание) отмечаются и по уровню информационно-технологического обеспечения административно-управленческих процессов, и по уровню развития информационно-технологической инфраструктуры и государственных информационных систем.

На начальной стадии развития находятся основные государственные информационные системы, содержащие учетную информацию о ключевых объектах государственного управления. Лишь в некоторых органах государственной власти развернуты и используются комплексные системы электронного документооборота. В единичных случаях внедряются информационно-аналитические системы планирования и мониторинга деятельности органов государственной власти. Не автоматизированы процедуры сбора и обработки информации, необходимой для планирования и определения целевых показателей результативности деятельности органов государственной власти, а также единая информационная система контроля их достижения. Отсутствует единая система планирования и мониторинга эффективности реализации государственных программ и проектов.

На созданных в сети Интернет сайтах органов государственной власти практически не осуществляется оперативное информационное обновление и не содержатся необходимые сведения о порядке и условиях получения государственных услуг, что также затрудняет взаимодействие граждан с органами государственной власти. При этом недостаточными темпами развиваются инфраструктура публичного (общественного) доступа населения к сайтам органов государственной власти и другие средства информационно-справочной поддержки и обслуживания населения.

Получение населением и организациями государственных услуг, а также информации, связанной с деятельностью органов государственной власти, в большинстве случаев требует их личного обращения в органы государственной власти, представления запросов и другой информации в бумажном виде. Это приводит к большим затратам времени и создает значительные неудобства для населения.

Требует дальнейшего совершенствования нормативно-правовая база, а также стандарты и регламенты предоставления органами государственной власти населению, организациям и другим органам государственной власти требуемой информации. Не сформирована инфраструктура, обеспечивающая информационную безопасность электронных форм взаимодействия органов государственной власти между собой, с населением и организациями. Отсутствуют доступные механизмы обеспечения «цифрового доверия» в виде системы удостоверяющих центров, применяющих технологию электронной цифровой подписи. Созданные удостоверяющие центры не объединены в домены взаимного доверия, их услуги фактически недоступны для населения и организаций. В электронной форме не предоставляются услуги нотариата, размещение нормативных правовых актов в сети Интернет не является официальной публикацией и т.д.

Неконтролируемый рост объема информации о гражданах, организациях и объектах хозяйственного оборота, содержащейся в государственных информационных системах, в условиях отсутствия эффективных механизмов контроля ее использования создает также угрозу нарушения прав граждан.

Проблема отсутствия унифицированной инфраструктуры, типовых решений и стандартов в области обмена данными в электронном виде на межведомственном уровне, а также с населением и организациями становится особенно актуальной по мере дальнейшего проникновения информационных и телекоммуникационных технологий в социально-экономическую сферу и развития государственных информационных систем.

Отсутствие единых требований к совершенствованию административных процессов на основе применения информационных и телекоммуникационных технологий, единых подходов к формированию ведомственных программ в этой сфере, а также системы мониторинга и контроля качества их реализации приводит к отсутствию должного эффекта от внедрения таких технологий и существенно снижает эффективность расходования бюджетных средств на эти цели. В настоящее время ситуация в сфере планирования и контроля эффективности бюджетных расходов на внедрение информационных и телекоммуникационных технологий ведет к дальнейшей дифференциации органов государственной власти и невозможности обеспечения согласованного развития государственных информационных систем в соответствии с приоритетами модернизации государственного управления.

Ставя в Стратегии задачу построения в России информационного общества, определяя цель его формирования и развития как повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспособности России, развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, было определено, что это может быть сделано на основе совершенствования системы государственного управления, проводимого с использования информационных и телекоммуникационных технологий.

Следует особо подчеркнуть, что цели и задачи, поставленные в Стратегии были в дальнейшем скоординированы с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (далее — Концепция-2020) (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р). Своей целью Концепция-2020 ставит определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (2008—2020 годы) устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе. Концепция-2020 также подчеркивает при-

оритеты формирования новой системы государственного управления, опирающейся на нормативно закрепленное разграничение полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Определено, что реальностью должны стать внедрение современных методов и механизмов стратегического планирования и управления по результатам, их увязка с механизмами принятия бюджетных решений, в первую очередь в рамках программно-целевого подхода. Следует обратить внимание, что среди основных приоритетов, развития информационно-коммуникационных технологий в долгосрочной перспективе было определено повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, в том числе на основе постоянного взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти. Инструментом реализации данного приоритета может быть и должно стать создание «электронного правительства», предусматривающего не только повышение качества и доступности предоставляемых государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти, но и реальное воплощение новых форм управления на основе обеспечения эффективного межведомственного и межрегионального информационного обмена.

В Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года предполагается смена технологической инфраструктуры для оказания государственных услуг. Вместо отдельных ведомственных и региональных порталов в сети Интернет создается технологическая инфраструктура электронного правительства на базе единого национального оператора, и на ее платформе создаются единый портал оказания государственных услуг и другие функциональные элементы.

В настоящее время в Администрации Президента Российской Федерации и Правительстве Российской Федерации создается система управления реализацией проекта «Электронное правительство». Эти вопросы находятся на контроле лично у Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации. Проект формирования «электронного правительства» выделен Комиссией при Президенте Российской Федерации по модернизации и техническому развитию экономики как приоритетный.

Аппарат Правительства Российской Федерации рассматривает работу по формированию «электронного правительства» как логическое продолжение административной реформы. Это важный концептуальный подход.

Повышение открытости и доступ к информации о деятельности органов государственной власти и непосредственное участие граждан, организаций, институтов гражданского общества в процедурах формирования принятия решений и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления, повышение качества административно-управленческих процессов обеспечит реализация концепции формирования «электронного правительства» на федеральном и региональном уровне.

Следует отметить, что сегодня основное внимание уделено вопросу предоставления государственных услуг и выполнения государственных функций в электронном виде. На заседании Правительства Российской Федерации в сентябре 2009 года был рассмотрен план перехода федеральных органов исполнительной власти на оказание услуг в электронном виде. Определен перечень из 74 услуг, которые будут оказываться в электронном виде. План предусматривает пять этапов перехода, на которых рассматривается возможность окончательного перехода к оказанию услуги в электронном виде на пятом этапе.

Правительство Российской Федерации утвердило правила размещения сведений государственных муниципальных услуг в сводном реестре государственных муниципальных услуг и на едином портале государственных услуг. Планируется завершение работы по регистрации представляемых ими услуг в указанных системах. После этого полноценно заработает портал государственных услуг.

Аналогичная работа по значимости и объему — по подготовке перечня массовых и первоочередных услуг.

Особое значение в этой работе для нормативного обеспечения и повышения оперативности рассмотрения всех вопросов имеет улучшение межведомственного взаимодействия и система межведомственного электронного документооборота: утверждение правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, утверждение положения о системе межведомственного электронного документооборота и требований к нему. Для обеспечения координации работ федеральных ведомств по вопросам «электронного правительства» утверждено положение о совете главных конструкторов ведомственных программ внедрения информационных, телекоммуникационных систем, технологий в федеральных органах исполнительной власти при Правительстве Российской Федерации.

Следует отметить, что формирование «электронного правительства» до сих пор осуществляется неравномерно. Ряд регионов, таких как Тюменская область, Татарстан, Москва, Санкт-Петербург, Самарская область, активно реализовывали этот проект. Некоторые приступают к этой работе только сейчас. В зависимости от этого и придется решать вопросы по выравниванию сложившейся ситуации. Предполагается, что работа будет вестись в едином информационном пространстве, по единым стандартам.

Следует обратить особое внимание на вопрос о концептуальном подходе к решению поставленных задач.

Необходимо на уровне Правительства Российской Федерации закрепить основные параметры инфраструктуры «электронного правительства».

Вопрос внедрения электронного документооборота при решении проблем информационного взаимодействия на всех уровнях деятельности органов государственной власти (ОГВ) и органов исполнительной власти (ОИВ) целесообразно решать одновременно с разработкой заданий по обеспечению и контролю за процессом внедрения электронных документов, электронной цифровой подписи (ЭЦП) в систему государственного и местного управления. По данному аспекту следует отметить, что в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находятся проект федерального закона № 305592-5 «Об электронной подписи» и проект федерального закона № 305604-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электронной подписи» (рассмотрены в первом чтении), но на заседании Совета Государственной Думы было принято решение перенести рассмотрение указанных проектов федеральных законов с 20 на 22 января 2010 года. Для решения вопросов внедрения технологии электронной цифровой подписи целесообразно ускорить прохождение указанных законопроектов.

Необходимы меры по установлению порядка документирования информации и соблюдения форм документирования информации: что сохраняется и обменивается в системе государственного управления только в бумажной форме, а что и в каком порядке переводится в электронный, оцифрованный документ и информационные ресурсы. Только при этом наполнится соответствующей информацией и будет функционировать государственная автоматизированная система «Управление».

Основной вопрос для регионального электронного правительства: использование средств федерального бюджета на разработку и внедрение (с полным циклом обучения госслужащих) типовых решений. Имеющиеся предложения по использованию средств только региональных бюджетов для создания их силами прикладных информационных систем вряд ли выполнимо. Непонятно, каким образом огромная масса разнородных прикладных информационных систем поддержки основных функций органов власти будет интегрирована в состав электронного правительства Российской Федерации. Практика показывает, что такое слияние систем оказывается невозможным даже в пределах одного региона, не говоря уже о стране в целом.

Необходимо внести изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Органы местного самоуправления (ОМСУ) не могут тратить и не имеют своих средств на развитие своей информационно-технологической и телекоммуникационной инфраструктуры. Региональные бюджеты в подавляющем большинстве средств на это также не имеют.

Мониторинг показывает, что степень обеспеченности органов власти подготовленными управленцами в сфере информационных технологий чрезвычайно низка (не более 5 %). Нужны единые методики, квалифицированный профессорско-преподавательский состав. Предложение по созданию федерального центра подготовки и переподготовки кадров на базе одного из учебных заведений с разветвленной сетью филиалов имеются. Необходимо придать этому учебному заведению соответствующий статус.

Концепция-2020, которая установила долгосрочные ориентиры и цели социально-экономического развития Российской Федерации по всем направлениям, требует не эклектического контроля реализации в рамках деятельности Правительства Российской Федерации (тем более электронного), а непрерывной выработки согласованных мер и мероприятий органов власти по государственному регулированию, обеспечивающему безусловное выполнение требований Концепции. Для этого необходима динамическая коррекция федеральных целевых программ и приоритетных национальных проектов, федерального и региональных бюджетов, принятие мер оперативного воздействия на возникающие ситуации и т.д.

«Электронное правительство Российской Федерации» в данном случае должно выступать эффективным инструментарием, реально способствующим совершенствованию деятельности федерального и региональных правительств по достижению поставленных целей социально-экономического развития. Это потребует разработки федерального проекта формирования федерального «электронного правительства» и типового (базового) проекта «электронного правительства» регионов, что позволит в конечном счете сформировать законодательно закрепляемый «Регламент электронного правительства Российской Федерации», в котором могут быть представлены региональная и муниципальная составляющие (такого рода апробированная практика существует в США, Англии, Канаде, Австрии, Германии и других странах)[1].

[1] Также следует отметить, что в сентябре 2009 года в Государственную Думу внесен проект федерального закона «Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций». Законопроект устанавливает требования к процедурам предоставления государственных и муниципальных услуг, исполнения государственных и муниципальных функций, а также к порядку взаимодействия органов, предостав-

Сегодня можно выделить следующие приоритетные направления правового регулирования не только формирования электронного правительства, но и общественных отношений в области информации, информационно-коммуникационных технологий, связи и средств массовой коммуникации, а также информационной безопасности:

законодательное закрепление механизмов реализации государственной поддержки отечественных производителей информационных и коммуникационных технологий;

правовое урегулирование вопросов, связанных с использованием сети Интернет, включая определение таких понятий, как сайт, доменное имя, интернет-издание, интернет-провайдер, а также реализацию конституционного запрета на пропаганду и агитацию, направленную на возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной вражды, экстремизма, в том числе терроризма, осуществляемую с использованием возможностей сети Интернет;

развитие законодательства о различных видах информации ограниченного доступа, в том числе определение принципов соотношения видов тайн и формирования соответствующих правовых режимов конфиденциальности, законодательное урегулирование режима служебной тайны;

законодательное регулирование вопросов формирования открытых государственных информационных ресурсов в целях создания условий для разъяснения основных направлений государственной политики, обоснования принимаемых решений, поддержания информационного взаимодействия общества и государства, предоставления гражданам своевременной и объективной информации по наиболее важным событиям общественной жизни;

совершенствование законодательства в части усиления защиты прав пользователей и субъектов, представляющих услуги связи и информационные услуги, создание эффективных механизмов контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере информационных технологий и связи;

развитие законодательства, обеспечивающего техническое регулирование применения информационных технологий, информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей в критически важных областях жизни общества и государства;

внесение изменений в федеральное законодательство об оперативно-розыскной деятельности в части создания необходимых условий для проведения оперативно-розыскных мероприятий с использованием информационных технологий по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений;

правовое регулирование защиты критически важных объектов в части закрепления механизма отнесения объектов информационной инфраструктуры к критически важным и обеспечения их информационной безопасности, включая разработку и принятие требований к техническим и программным средствам, используемым в информационной инфраструктуре этих объектов, а также меры ответственности за нарушение законодательства;

совершенствование федерального законодательства о государственной тайне;

ляющих государственные и муниципальные услуги и исполняющих государственные и муниципальные функции, с гражданами и организациями, в том числе в электронном виде. Законопроект определяет правовой статус, права и обязанности многофункциональный центр (МФЦ), а также устанавливает порядок финансирования МФЦ и взаимодействия МФЦ с органами, предоставляющими государственные и муниципальные услуги, — на основе соглашений. Отдельная глава законопроекта посвящена инфраструктуре электронного правительства и включает в себя, в том числе, реестры государственных (муниципальных) услуг (функций) и единый портал государственных и муниципальных услуг (функций).

гармонизация и имплементация положений международных правовых актов в федеральное законодательство, связанная с реализацией положений о защите персональных данных, доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и обеспечения их транспарентности, направленных на борьбу с киберпреступностью, использование электронных сообщений в международных и других договорах в области связи и защиты информации;

продвижение международных инициатив и разработка международных правовых актов, направленных на создание международной системы информационной безопасности, включая интернационализацию управления Интернетом, обеспечение юридически значимого электронного документооборота при трансграничной передаче персональных данных и т.д.;

преодоление информационного неравенства (цифрового разрыва) между российскими регионами (прежде всего в доступе к Интернету, в том числе устранение дискриминационного доступа к сетям связи общего пользования) и среди населения.

Обобщение практики применения законодательства Российской Федерации в области регулирования отношений по проблеме интеллектуальной собственности приводит к выводу о необходимости выработки концепции специального правового регулирования отношений, связанных с защитой интеллектуального продукта в области ИКТ.

Комплексность информационной и коммуникативной сферы сегодня очевидна. Это убеждает в необходимости создания собственно информационного законодательства, которое может быть представлено Информационным кодексом. Работы в этом направлении начинались неоднократно.

Кодификация действующего законодательства и определение основных направлений перспективного развития очевидна. Создание Информационного кодекса потребует изменения ряда уже действующих законов, их гармонизации и уплотнения. Определенной базой для этого направления законопроектной деятельности может послужить подготовленный по инициативе Комиссии Совета Федерации по информационной политике в рамках Межпарламентской ассамблеи СНГ проект концепции модельного информационного кодекса для государств — участников СНГ.

Глава 4

Организационно-правовое обеспечение противодействия коррупции Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Высокий уровень коррупции в Российской Федерации — одно из наиболее опасных явлений, напрямую влияющих на состояние национальной безопасности, тормозящих социально-экономическое развитие страны, подрывающих основы демократии правового государства, препятствующих инвестиционному климату, создающих России негативный имидж за рубежом.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 12 ноября 2009 года Д.А. Медведев недвусмысленно сказал, что «нетерпимость к коррупции должна стать частью нашей общенациональной культуры», и по праву назвал это социальное явление одним из главных барьеров на пути развития российского общества. «Очевидно, что борьба с ней должна вестись по всем на-

правлениям: от совершенствования законодательства, работы правоохранительной и судебной систем — до воспитания в гражданах нетерпимости к любым, в том числе бытовым, проявлениям этого социального зла».

Совет Федерации воспринял политику противодействия коррупции, реализуемую в рамках Национального плана противодействия коррупции, как важнейшую государственную задачу, от успешного решения которой во многом будет зависеть дальнейшее поступательное развитие экономики и гражданского общества в целом.

В декабре 2008 года был утвержден План мероприятий Совета Федерации по противодействию коррупции на 2009—2010 годы (далее — План мероприятий), который предусматривает использование парламентских механизмов в реализации Национального плана, и прежде всего в вопросах совершенствования законодательства. Деятельность по реализации этих мероприятий направлена прежде всего на снижение уровня коррупционности действующих федеральных законов, недопущения во вновь формируемом законодательстве коррупционной составляющей.

В соответствии с Планом мероприятий на протяжении 2009 года в Совете Федерации велась многоплановая законотворческая и организационно-подготовительная работа по созданию полноценной системной основы для борьбы с коррупцией, проводилась критическая оценка действующего законодательства и обеспечивалась возможность эффективного противодействия коррупции.

В работе Совета Федерации по вопросам противодействия коррупции можно выделить три основных направления:

первое — проведение постоянно действующего мониторинга антикоррупционного законодательства;

второе — разработка механизма и порядка проведения антикоррупционной экспертизы законов;

третье — усиление взаимодействия с субъектами Российской Федерации по совершенствованию и развитию антикоррупционного правового пространства в регионах, используя механизмы Совета Федерации.

Комитеты и комиссии Совета Федерации в повседневной работе руководствовались положениями Национального плана противодействия коррупции и решениями Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей) от 2 июля 2008 года.

В Плане мероприятий среди приоритетных задач выделены мониторинг антикоррупционного законодательства Российской Федерации и практики применения Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ), мониторинг антикоррупционного законодательства субъектов Российской Федерации и мониторинг общественного мнения по вопросу правовой и организационной основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации.

Мониторинг антикоррупционного законодательства в Совете Федерации предусматривает анализ федеральных законов, а также решений, принимаемых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции.

Комитеты и комиссии Совета Федерации работают над этой проблемой и представляют свои предложения по формированию единой методики проведения мониторинга антикоррупционного законодательства.

Первоначально была собрана информация о состоянии дел по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации, а на основе систематизированных сведений подготовлена информационно-аналитическая справка о предложениях комитетов и комиссий Совета Федерации по реализации указанных задач. Эти материалы были направлены членам Совета Федерации для ознакомления и учета в работе.

С целью совершенствования работы Совета законодателей и более тесного взаимодействия с законодательными и представительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам правового регулирования противодействия коррупции в период работы весенней сессии Совета Федерации 2009 года была создана Комиссия Совета законодателей по совершенствованию правового регулирования противодействия коррупции.

27 мая 2009 года на заседании президиума Совета законодателей утвержден состав Комиссии, в которую вошли члены Совета Федерации, члены Совета законодателей и представитель Администрации Президента Российской Федерации.

Одной из важнейших функций Комиссии Совета законодателей по совершенствованию правового регулирования противодействия коррупции является мониторинг антикоррупционного законодательства Российской Федерации и практики применения Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ, антикоррупционного законодательства субъектов Российской Федерации, а также мониторинг правоприменительной практики в сфере противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации.

В соответствии с Планом работы Комиссии на 2009 год был изучен вопрос о состоянии регионального законодательства по противодействию коррупции и практики применения Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ в Вологодской области, проведен мониторинг антикоррупционного законодательства, анализ проведения антикоррупционной экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на региональном уровне.

26 октября 2009 года в Законодательном Собрании Вологодской области было проведено совещание по вопросу «О состоянии регионального законодательства по противодействию коррупции и практике применения Федерального закона «О противодействии коррупции» в Вологодской области», на котором заслушивалась информация как руководителей законодательных (представительных), так и исполнительных органов власти области, а также прокурора Вологодской области и руководителя Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Вологодской области.

Перед участниками совещания стояла задача выяснить, что было предпринято органами государственной власти Вологодской области в рамках реализации положений Национального плана противодействия коррупции, насколько сформирована и как функционирует организационная и правовая база противодействия коррупции, оценить степень активности законодательных и исполнительных органов власти, прокуратуры, органов юстиции, общественных институтов и средств массовой информации в этой области. Проведенный на совещании анализ показал, что принятые органами государственной власти Вологодской области меры в целом соответствуют требованиям Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ и Национальному плану противодействия коррупции.

По итогам работы заседания Комиссии в Вологодской области подготовлен сборник информационных материалов.

9 ноября 2009 года в Совете Федерации проведено очередное заседание Комиссии Совета законодателей по совершенствованию правового регулирования противодействия коррупции, на котором были заслушаны информация Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации «О мониторинге антикоррупционного законодательства и организации осуществления антикоррупционной экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» и выступление председателя Законодательного Собрания Вологодской области по вопросу «О состоянии регионального законодательства по противодействию коррупции и практике применения Федерального закона «О противодействии коррупции» в Вологодской области».

Комиссия постановила продолжить изучение опыта организационного и законодательного обеспечения противодействия коррупции на региональном уровне, обеспечить распространение положительного опыта работы с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области противодействия коррупции, направить материалы по анализу работы по противодействию коррупции в Вологодской области в субъекты Российской Федерации, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также разместить их на сайтах Комиссии в сетях Интранет и Интернет. На заседании Комиссии также был рассмотрен и утвержден план работы на 2010 год, которым предусмотрено проведение в период весенней сессии Совета Федерации заседания Совета законодателей на тему «Опыт деятельности субъектов Российской Федерации в области противодействия коррупции», где предполагается оценить, как идет реализация Национального плана в субъектах Российской Федерации, выявить недостатки в антикоррупционном законодательстве регионов, разработать методы своевременного реагирования, чтобы в конечном счете действовать по единым правилам, а в период осенней сессии — проведение заседания «круглого стола» на тему «Опыт противодействия коррупции на муниципальном уровне», на котором будет подвергнута анализу работа органов местного самоуправления по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации.

Комитеты и комиссии Совета Федерации активно участвуют в реализации мероприятий по противодействию коррупции. Так, 26 марта 2009 года Комитетом Совета Федерации по вопросам местного самоуправления проведен семинар-совещание по реализации на муниципальном уровне Национального плана противодействия коррупции, на котором определены основные направления деятельности органов местного самоуправления по повышению эффективности противодействия коррупции.

Комиссия Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества 16 апреля 2009 года организовала и провела в Совете Федерации парламентские слушания на тему «О развитии института общественного контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации».

27 мая 2009 года в рамках 248-го пленарного заседания Совета Федерации в соответствии с Планом мероприятий на «правительственном часе» заслушан отчет Министра юстиции Российской Федерации «О системных мерах по противодействию коррупции и обеспечению эффективного взаимодействия государства и общества».

29 мая 2009 года проведено расширенное заседание Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству на тему «Антикоррупционный потенциал российского законодательства о государственной службе» с участием представителей Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, Департамента государственной службы Минздравсоцразвития России, Департамента социального и гражданского законодательства Министерства юстиции Российской Федерации.

30 октября 2009 года на 257-м заседании Совета Федерации в рамках «правительственного часа» заслушана информация Министра внутренних дел Российской Федерации Р.Г. Нургалиева «О мерах, принимаемых Правительством Российской Федерации по реализации Национального плана противодействия коррупции».

14 декабря 2009 года Комитетом Совета Федерации по образованию и науке на заседании «круглого стола» заслушана информация Министерства образования и науки Российской Федерации о ходе реализации Национального плана противодействия коррупции в подведомственных ему учреждениях и определены основные направления деятельности по повышению эффективности противодействия коррупции.

Проведение антикоррупционной экспертизы — одна из важнейших задач в области законотворчества. Важность этой проблемы признана в Национальном плане противодействия коррупции.

На заседании Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции в марте 2009 года одним из основных векторов антикоррупционной стратегии государства определено направление, связанное с формированием механизма антикоррупционной экспертизы на всех уровнях нормотворчества.

Разработан и принят Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее — Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ), которым были установлены в целях выявления коррупциогенных факторов и их последующего устранения правовые и организационные основы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Его главное предназначение состоит в выявлении и ликвидации коррупционных рисков как в действующих, так и в разрабатываемых нормативных правовых актах.

Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ устанавливает, что под коррупциогенными факторами понимаются положения нормативных правовых актов или проектов нормативных правовых актов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и создающие тем самым условия для проявления коррупции.

Антикоррупционная экспертиза должна проводиться в соответствии с методикой, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции».

Основными принципами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) являются обяза-

тельность проведения данной экспертизы, оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами, обоснованность, объективность и проверяемость результатов экспертизы, компетентность лиц, ее проводящих, сотрудничество органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также их должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении антикоррупционной экспертизы.

При выявлении в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов прокурор направляет требование об изменении нормативного правового акта, которое обязательно должно быть рассмотрено и учтено. Вместе с тем прокурор может обратиться в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством.

Федеральный орган исполнительной власти в области юстиции в случае наличия в нормативном правовом акте (проекте нормативного правового акта) коррупциогенных факторов направляет заключение, которое обязательно для рассмотрения, но носит рекомендательный характер.

В то же время Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ предусмотрел возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) институтами гражданского общества, а также гражданами.

Для проведения экспертизы необходимо пройти аккредитацию. Представители общественности активно получают в Минюсте России необходимые документы, которые дают им возможность осуществлять независимую экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Так, по состоянию на 10 декабря 2009 года Минюстом России было аккредитовано 550 независимых экспертов, из них 482 физических и 68 юридических лиц соответственно.

По результатам проведения независимой экспертизы составляется заключение, в котором должны быть указаны выявленные коррупциогенные факторы и предложены способы их устранения. Заключение имеет рекомендательный характер и подлежит обязательному рассмотрению.

Законодательное закрепление института антикоррупционной экспертизы направлено на повышение качества принимаемых и уже принятых нормативных правовых актов, их прозрачности, однозначности формулировок, формирования действенного и эффективного механизма правового регулирования в стране.

Принятие Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ стало импульсом для создания системы антикоррупционной экспертизы нормативных актов (проектов нормативных актов) в субъектах Российской Федерации. Следует отметить, что на сентябрь 2009 года законы по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы были приняты в 62 регионах. В соответствии с принятыми законами в 44 субъектах Российской Федерации утверждены порядок и методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных актов.

В целях имплементации положений Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ в Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» был дополнен статьей 9.1, которая закрепила полномочия прокуроров по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

В Плане мероприятий разработка порядка проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов (законов), методики и критериев их оценки на коррупциогенность, а также проведение антикоррупционной экспертизы поступивших в Совет Федерации законопроектов, федеральных конституционных законов и федеральных законов являются приоритетными задачами.

В связи с этим выполнены мероприятия, направленные на организацию проведения в Совете Федерации антикоррупционной экспертизы: внесены необходимые изменения в Регламент Совета Федерации, в соответствии с которыми на комитеты и комиссии возложено проведение антикоррупционной экспертизы законопроектов и принятых Государственной Думой законов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 29 апреля 2009 года № 149-СФ); утверждено Положение о проведении антикоррупционной экспертизы в Совете Федерации (распоряжение Председателя Совета Федерации от 16 июля 2009 года № 316рп-СФ); Правовым управлением Аппарата Совета Федерации разработаны проекты методики проведения антикоррупционной экспертизы в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Правила проведения антикоррупционной экспертизы в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

13—14 апреля 2009 года в Совете Федерации проведен семинар-тренинг по формированию навыков применения методики антикоррупционной экспертизы законопроектов (законов) для членов Совета Федерации и сотрудников Аппарата Совета Федерации.

28 сентября 2009 года в Совете Федерации с участием представителей Министерства юстиции Российской Федерации состоялось совещание руководства Аппарата Совета Федерации с руководителями структурных подразделений, на котором обсуждался вопрос о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Одним из важнейших направлений антикоррупционной политики в деятельности Совета Федерации является, как указано выше, изменение общественного сознания посредством антикоррупционной пропаганды. Важнейшая роль в этом отводится средствам массовой информации. Сегодня одной из приоритетных задач в обуздании коррупции является создание широкого общественного мнения, осуждающего совершение правонарушений, связанных с использованием служебных полномочий и наносящих ущерб государству и обществу. В связи с этим в 2009 году проведены пресс-конференции, брифинги, «круглые столы» с представителями средств массовой информации по вопросам противодействия коррупции и минимизации ее последствий. Подготовлены интервью, статьи и выступления на указанную тематику. Членами Совета Федерации активно используется возможность средств массовой информации для разъяснения гражданам роли Совета Федерации в законодательном обеспечении антикоррупционной деятельности.

Под общей редакцией заместителя Председателя Совета Федерации Ю.Л. Воробьева и члена Совета Федерации Е.Г. Тарло издан сборник справочно-аналитических материалов о коррупции и ее причинах, в которых значительное внимание уделяется правовому регулированию, а также совершенствованию стратегии и правовой основы борьбы с коррупцией.

Аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации в серии «Проблемы национальной безопасности» издан аналитический вестник № 18 (385) «Законодатели против коррупции», посвященный начальному этапу реализации феде-

рального антикоррупционного законодательства Советом Федерации и законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Также подготовлена информационно-аналитическая записка по материалам, предоставленным членами Совета Федерации, о состоянии дел по противодействию коррупции в субъектах Российской Федерации «О мерах законодательного характера, принимаемых в субъектах Российской Федерации в целях противодействия коррупции». Данная информация направлена в Администрацию Президента Российской Федерации и членам Совета Федерации для ознакомления и применения в работе.

План мероприятий по противодействию коррупции за 2009 год в Совете Федерации выполнен. В последующем работа по реализации Плана мероприятий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции будет продолжена.

Мониторинг антикоррупционного законодательства и практики применения Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ, проводимый Советом Федерации в рамках Плана мероприятий, показал, что правовая база в сфере противодействия коррупции нуждается в совершенствовании как с точки зрения уточнения отдельных норм антикоррупционных законов, так и развития новых институтов.

В Федеральном законе от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ представляется необходимым уточнить понятийный аппарат. Согласно статье 1 указанного федерального закона коррупция определяется через перечень коррупционных деяний, многие из которых представляют собой составы преступлений, предусмотренные уголовным законодательством. Однако данный перечень не является полным. Так, в него не вошли такие коррупционные преступления, предусмотренные Уголовным кодексом Российской Федерации, как незаконное участие в предпринимательской деятельности, легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем. Полагаем, что данный перечень должен быть закрытым.

Также в статье 1 закона институты гражданского общества упоминаются в качестве субъектов противодействия коррупции. В законодательстве отсутствует правовое определение понятия «институты гражданского общества», хотя этот термин упоминается в ряде федеральных законов — от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ, от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ, от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». Поэтому в целях избежания произвольного толкования целесообразно дать данному понятию законодательное определение.

Анализ практики проведения антикоррупционной экспертизы в Совете Федерации показал необходимость внесения некоторых дополнений в Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ. Целесообразно уточнить порядок проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов, внесенных в Государственную Думу такими субъектами права законодательной инициативы, как Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также порядок проведения антикоррупционной экспертизы поправок к законопроектам.

Кроме того, следовало бы законодательно закрепить механизм, обеспечивающий обязательность проведения антикоррупционной экспертизы на всех стадиях прохождения законопроекта в Государственной Думе, а также принятых зако-

нов — в Совете Федерации. При этом для всех участников законотворческого процесса важно установить единые требования к проведению антикоррупционной экспертизы.

Отметим, что до сих пор без правового регулирования остается ряд важнейших направлений антикоррупционной работы. Так, в Федеральном законе от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ в числе мер по профилактике коррупции названо развитие института парламентского контроля. В пределах своих полномочий Федеральное Собрание Российской Федерации вправе контролировать деятельность органов исполнительной власти. Однако формы и способы парламентского контроля не нашли дальнейшего закрепления в законодательстве Российской Федерации.

В федеральном законодательстве отсутствует регламентация лоббистской деятельности. Давно говорится о необходимости формирования института лоббизма в России, однако ни отдельного закона, ни каких-либо дополнений в действующее законодательство пока не подготовлено. Очевидно, для того чтобы успешно проводить антикоррупционную политику в стране, данный вопрос должен широко обсуждаться и найти свое отражение в нормах закона.

Для формирования правовой основы противодействия коррупции безусловно огромное значение имеет участие Российской Федерации в международных антикоррупционных конвенциях.

До сих пор не решен вопрос о подписании и ратификации Российской Федерацией международных конвенций, направленных на искоренение коррупции, таких как Конвенция Совета Европы по гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 9 сентября 1999 года[1], Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций от 21 ноября 1997 года[2].

Присоединение к этим международным актам будет означать необходимость приведения российского законодательства в сфере противодействия коррупции в соответствие с ними.

Часть II

КОМПЛЕКСНЫЕ ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Глава 1

Законодательное обеспечение развития арктических и северных территорий Российской Федерации[3]

Как отмечалось в докладе Совета Федерации 2008 года, многие правовые нормы, принятые в целях обеспечения единообразия правового регулирования на всей территории страны, не будут эффективны, объективны и справедливы, если в них не будет учитываться специфика Севера и Арктики. Поэтому процесс со-

[1] Заключена в Страсбурге 4 ноября 1999 года, вступила в силу 1 ноября 2003 года (Россия не участвует).

[2] Заключена в Стамбуле 21 ноября 1997 года, вступила в силу 15 февраля 1999 года (Россия не участвует).

[3] Материал представлен Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов.

вершенствования законодательства должен обязательно учитывать особенности применения вновь принимаемых федеральных законов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Рассматривая с этих позиций изменения федерального законодательства, происходившие в конце 2008 года и в 2009 году, можно сделать вывод, что в целом усиливается внимание к вопросам законодательного регулирования обеспечения жизнеспособности и устойчивого развития арктических и северных территорий России, и конкретные примеры этого приведены в настоящем разделе доклада.

В то же время значительная часть принятых законодательных решений по проблемам Севера и Арктики не выполняется или выполняется не в полном объеме. Причем, в большинстве случаев это нельзя отнести к проявлениям или последствиям мирового финансово-экономического кризиса.

Так, несмотря на неоднократные прямые указания Президента Российской Федерации и Председателя Правительства России, одной из основных причин невыполнения норм принятых федеральных законов продолжает оставаться отсутствие в течение длительного времени нормативных правовых документов федеральных органов исполнительной власти, принятие которых необходимо для реализации этих законов.

Примером этого может служить затягивание Минрегионом России почти на полгода принятия нормативных документов, регулирующих вопросы распределения и порядка использования субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, предусмотренных Федеральным законом от 24 ноября 2008 года № 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов». В результате этого средства начали поступать в регионы только во второй половине года.

Даже в период финансового кризиса и вызванного им дефицита бюджетных средств продолжается недоиспользование бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральными законами о федеральном бюджете. Так, рассмотрение проекта федерального закона «Об исполнении федерального бюджета за 2008 год» показало, что не в полном объеме использованы средства, предусмотренные на финансирование федеральных целевых программ «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» и «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007—2015 годы», на приобретение жилья гражданам, выезжающим из районов Севера, на государственную поддержку северных аэропортов, рыболовного хозяйства, угольной отрасли и ряд других направлений государственной поддержки северных территорий.

Недостаточно внимания уделяется реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 года. Несмотря на важнейшее значение и актуальность этого документа в условиях резко усилившегося внимания других стран к Арктике, в установленные сроки не принята Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности до 2020 года, откладывается разработка проекта федерального закона о южной границе Арктической зоны Российской Федерации и ряда других нормативных правовых актов. При том что указанными Основами предусматривается значительное расширение исследований в Арктике, в 2010 году почти на четверть по сравнению с 2009 годом умень-

шается финансирование подпрограммы «Освоение и использование Арктики» федеральной целевой программы «Мировой океан».

Не выполнено поручение Правительства Российской Федерации от 19 марта 2009 года № ИШ-П16-1442 Минрегиону России рассмотреть ход реализации Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера и внести в нее необходимые изменения. Утвержденная еще в 2000 году Концепция требует существенной переработки, однако должного внимания исполнению этого поручения уделено не было.

Не выполнено и поручение Президента Российской Федерации, данное им по итогам встречи с членами Совета палаты Совета Федерации 17 февраля 2009 года Министру здравоохранения и социального развития Российской Федерации до мая 2009 года внести в установленном порядке предложения о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, касающихся обеспечения лекарственными средствами жителей населенных пунктов, в которых отсутствуют аптечные учреждения, предусмотрев возможность розничной торговли лекарственными средствами, в том числе в фельдшерско-акушерских пунктах.

Также не выполнено поручение Президента Российской Федерации от 16 октября 2008 года № Пр-2191 о необходимости разработки механизмов реализации Федерального закона от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». В отсутствие таких механизмов все обращения организаций и общин коренных малочисленных народов об образовании территорий традиционного природопользования остаются безрезультатными.

Обеспечение устойчивого развития северных территорий в определяющей степени зависит от уровня развития человеческого потенциала, от того, насколько нормы законодательства в сфере регулирования государственных гарантий и компенсаций для населения Севера будут направлены на повышение уровня и качества жизни северян. Это вызвано не только необходимостью возмещения дополнительных материальных и физиологических затрат гражданам в связи с работой и проживанием в экстремальных природно-климатических условиях Севера, но и потребностями стимулирования переезда граждан из других регионов в районы Севера.

Продолжается отток с северных территорий наиболее подготовленных кадров и молодежи. С каждым годом растет средний возраст населения Севера, среди которого увеличивается удельный вес пенсионеров. Увеличивается дефицит рабочей силы, особенно в связи с начинающимся освоением новых районов добычи полезных ископаемых.

Связано это с разрушением десятилетиями складывающейся системы законодательно установленных экономических и социальных механизмов привлечения и закрепления работающих граждан на Севере. Поэтому государство должно уделить особое внимание модернизации существующих и предоставлению дополнительных гарантий и компенсаций молодым специалистам, как проживающим, так и приезжающим на работу в северные регионы.

Однако несмотря на поступающие законодательные предложения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проведенные в Совете Федерации мероприятия и выработанные на них рекомендации, существенных изменений по этому направлению законодательства в 2009 году не произошло.

В связи с этим представляется необходимым, чтобы законодательная деятельность в первую очередь была направлена на восстановление и адаптацию к современным реалиям положений Трудового кодекса Российской Федерации, За-

кона 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» и других законодательных актов, действовавших до 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», в том числе таких, как:

учет в трудовом стаже периода ухода матери за ребенком до достижения им возраста трех лет и времени обучения в высшем учебном заведении;

право для лиц моложе 30 лет на получение процентной надбавки к заработной плате в полном объеме с первого года работы, если они проживали перед началом трудовой деятельности в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях не менее 5 лет;

начисление процентной надбавки на стипендию студентов, обучающихся в высших и средних профессиональных учебных заведениях в северных регионах;

право студентов и аспирантов, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, на бесплатный проезд один раз в год к месту постоянного жительства и обратно;

льготу на проезд на междугороднем транспорте один раз в год детям, нуждающимся в санаторно-курортном лечении и проживающим в семьях, среднедушевой доход которых не превышает величину прожиточного минимума.

Также на федеральном уровне должны быть установлены минимальные гарантии и компенсации для лиц, работающих в организациях, не относящихся к бюджетной сфере, и определен их размер не ниже гарантий и компенсаций для лиц, работающих в организациях, финансируемых из федерального бюджета.

Необходимо законодательное закрепление принципиально новой системы экономических стимулов и социальных гарантий для привлечения и закрепления молодежи для работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, особенно молодых научно-педагогических кадров и специалистов инновационного профиля, в том числе в форме безвозмездного субсидирования в образовательной и жилищной сферах, предоставления налоговых и страховых льгот, повышенной материальной поддержки молодых семей, компенсации затрат, связанных с переездом и проживанием в указанных районах.

В то же время до сих пор остаются не принятыми базовые законодательные акты в сфере молодежной политики, в которых должны закрепляться и основы государственной молодежной политики для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

В числе стратегических направлений социальной политики государства для районов Севера важнейшим вопросом является создание справедливой и эффективной пенсионной системы. В 2009 году, несмотря на трудности, вызванные финансово-экономическим кризисом, государством приняты конкретные меры по улучшению материальных условий жизни людей старшего поколения, в том числе и северян.

В связи с принятием Федерального закона от 24 июля 2009 года № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положе-

ний законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» с 1 января 2010 года повышен размер пенсий, в том числе для граждан, проработавших не менее 15 календарных лет в районах Крайнего Севера и имеющих страховой стаж не менее 25 лет у мужчин или не менее 20 лет у женщин, фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии по старости установлен в сумме 3843 рубля в месяц, а лицам, проработавшим не менее 20 календарных лет в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, и имеющим страховой стаж не менее 25 лет у мужчин или не менее 20 лет у женщин — в сумме 3330 рублей 60 копеек в месяц.

С 1 января 2010 года для всех пенсионеров, включая северян, вводится механизм валоризации (повышения) денежной оценки пенсионных прав, приобретенных до 1 января 2002 года. Предусматривается увеличение расчетного пенсионного капитала застрахованных лиц на 10 % и, сверх того, на 1 % за каждый год общего трудового стажа, приобретенного до 1 января 1991 года. Вводится понятие «прожиточный минимум пенсионера», ниже уровня которого размер государственной поддержки пенсионеров не может быть.

Также введена в действие важная для северян норма, предусматривающая возможность по выбору застрахованного лица производить расчет размера трудовой пенсии в соответствии с пенсионным законодательством или в порядке, действовавшем до 1 января 2002 года по нормам ранее действовавшего законодательства, которые позволяли для северян производить льготное исчисление трудового стажа и включать в него «нестраховые» периоды.

С учетом всех этих нововведений среднегодовой размер трудовой пенсии в целом по стране составит в 2010 году 7964 рубля, а в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях — 10570 рублей.

В то же время Государственной Думой не приняты предложения членов Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов о сохранении в полном объеме пенсионных прав северян при выезде в другие районы страны, а также об увеличении для северян до 1,5 % коэффициента увеличения расчетного пенсионного капитала за каждый год общего трудового стажа, приобретенного до 1 января 1991 года.

Из-за нестыковки отдельных законодательных норм и их неверной трактовки в 2009 году появились случаи отказа Пенсионного фонда Российской Федерации оформлять социальную пенсию нетрудоспособным гражданам из числа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (право на получение которой предусматривается статьей 18 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ) в том случае, если место постоянной регистрации гражданина не включено в Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р. Этим Пенсионный фонд Российской Федерации фактически нарушает права граждан из числа коренных малочисленных народов, закрепленные Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ, в котором не устанавливается каких-либо иных дополнительных условий для назначения социальной пенсии.

В области здравоохранения в районах Севера особое внимание должно быть уделено правовому обеспечению профилактики заболеваний населения, расширения системы фельдшерской медицинской помощи, создания системы доступного обеспечения населения лекарственными средствами в отдаленных населенных пунктах, подготовки и закрепления на Севере медицинских кадров. В то же время в проекте Концепции развития системы здравоохранения в Российской Федерации до 2020 года северная специфика не учтена, и в ней полностью отсутствует дифференциация в подходах к здравоохранению по регионам и территориальным зонам России.

Важной проблемой остается необходимость возрождения санитарной авиации, которая во многих районах Севера является единственной возможностью как оказания экстренной медицинской помощи больным и пострадавшим, так и проведения планово-предупредительных медицинских мероприятий. Санитарная авиация в том виде и качестве, в которых она ранее функционировала в северных регионах, за последние два десятилетия фактически перестала существовать.

Для решения этой проблемы необходимо разработать проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам организации медицинской помощи с применением санитарно-авиационной техники» в части перераспределения полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в вопросах организации оказания скорой медицинской помощи с применением санитарной авиации.

Анализ правоприменительной практики в сфере регулирования отношений, связанных с переселением граждан из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, показывает необходимость внесения изменений в Федеральный закон от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» и в нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, регулирующие порядок распределения и использования выделяемых на эти цели средств, включая порядок выдачи жилищных сертификатов. В докладе 2008 года изложены основные направления совершенствования законодательства по этому направлению.

С целью разработки соответствующего законопроекта в 2009 году профильными комитетами Совета Федерации и Государственной Думы, Минрегионом России создана рабочая группа, однако работа идет крайне медленно из-за расхождения позиций представителей законодательной и исполнительной власти.

Необходимо также отметить, что в соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановой период 2011 и 2012 годов» (далее — Федеральный закон от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ) на 2010 год значительно снижаются объемы бюджетных ассигнований, предусмотренных на осуществление социальных выплат для приобретения жилья гражданами, выезжающими из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

В 2008—2009 годах продолжено совершенствование законодательства по развитию инфраструктурных отраслей. Утверждены Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 года № 1734-р) и Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 года № 1715-р), которые имеют важное значение для развития северных территорий.

Неразвитость региональных инфраструктурных сетей является одним из факторов, сдерживающих устойчивое экономическое и социальное развитие районов Севера. Большие надежды для развертывания масштабного строительства дорог на Севере связывались с принятием Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Однако, как показала практика его реализации, в Федеральном законе недостаточно учтена специфика дорожного строительства в районах Севера. В то же время соответствующие поправки членов Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов при принятии закона учтены не были.

Новые возможности для обеспечения развития экономики северных прибрежных территорий создает Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В то же время значение данного федерального закона для развития северных регионов могло бы быть весомее, если бы в нем были отражены особенности функционирования морских портов в условиях Крайнего Севера. Как показывает правоприменительная практика, многие положения, особенно в части развития инфраструктуры, не реализуются в полной мере, а отечественные северные порты по-прежнему неконкурентоспособны по сравнению с зарубежными портами не только по грузовым перевалкам, но и по перевозке пассажиров, оказанию туристических услуг.

Значительная роль в активизации деятельности морских портов отведена Федеральному закону от 30 октября 2007 года № 240-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым предусматривается создание портовых особых экономических зон. Однако до сих пор в северных портах не сформированы такие зоны, а инициативы северных регионов, направленные на упрощение процесса образования особых экономических зон в портах, Правительством Российской Федерации не поддерживаются.

Значительное сокращение сети местных авиалиний и аэродромов в северных субъектах Российской Федерации, произошедшее за последние годы, сделало воздушный транспорт для населения ряда районов недоступным. Резко возросли тарифы и цены на авиационные перевозки и билеты. Представляется, что в этих условиях граждане вправе рассчитывать на помощь государства.

С этой целью в федеральном бюджете на 2009 и последующие годы были предусмотрены дополнительные бюджетные ассигнования на обеспечение доступности перевозок пассажиров из Дальнего Востока в европейскую часть страны. Эта практика будет продолжена, но предоставление субсидий отдельным категориям граждан не решает в целом задачу повышения транспортной доступности отдаленных северных регионов. Должна расширяться география территории, где будет действовать такая компенсация, и она должна стать круглогодичной для жителей северных территорий. Необходимо также законодательно обеспечить развитие аэродромной инфраструктуры во всех северных поселках, не имеющих возможности пользоваться другими сезонными видами транспорта.

С каждым годом продолжает обостряться положение в системе морского и речного транспорта в северных регионах. Существующий парк судов практически не обновляется, выбывают из эксплуатации объекты инфраструктуры по причине их старения и отсутствия ремонта и реконструкции, не обеспечивается

нормативное финансирование водных путей, что отрицательно сказывается на уровне безопасности судоходства на северных реках.

Остро стоят вопросы необходимости модернизации и развития в районах Севера и Арктики таких инфраструктурных отраслей, как энергетика, информатизация и связь, в том числе почтовая связь. Однако, несмотря на активное обсуждение этих проблем, существенных изменений в правовом обеспечении этих процессов, в том числе по вопросам финансирования, использования механизмов государственно-частного партнерства, в 2009 году не произошло.

Значительного ускорения требуют подготовка и принятие технических регламентов о безопасности инфраструктурных объектов транспорта, внутренних водных путей, энергетики, связи, коммунального хозяйства.

Как отмечалось в докладах Совета Федерации прошлых лет, за последние годы был принят ряд конкретных по территориям законодательных решений, направленных на расширение и повышение эффективности использования природных ресурсов в районах Севера Российской Федерации, ставились вопросы необходимости их развития и на других территориях.

В 2009 году, несмотря на финансово-экономический кризис, несколько таких решений было принято или подготовлено к принятию. Так, 25 сентября 2009 года принят в первом чтении внесенный Правительством Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в статью 342 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», которым предлагается ввести нулевую ставку налога на добычу полезных ископаемых на начальной стадии разработки месторождений нефти на участках недр, расположенных полностью или частично в Охотском море, до достижения накопленного объема добычи нефти 30 млн. тонн на участке недр. Ранее подобные решения были приняты по участкам недр, расположенным в Республике Саха (Якутия), Иркутской области, Красноярском крае, Ненецком автономном округе, полуострове Ямал, севернее Северного полярного круга в границах внутренних морских вод, территориального моря и на континентальном шельфе. С 1 декабря 2009 года с целью создания условий для привлечения дополнительных инвестиций в новые районы добычи введена нулевая ставка вывозных таможенных пошлин на нефть с 13 месторождений, расположенных в Восточной Сибири.

Важнейшее значение для угледобывающих северных районов имеет внесенный Правительством Российской Федерации 1 октября 2009 года проект федерального закона № 259042-5 «О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», которым предлагается установить дифференцированные ставки налога на добычу полезных ископаемых при добыче угля.

В то же время недостаточно внимания уделяется вопросам воспроизводства минерально-сырьевой базы, прежде всего геологическому изучению недр. До настоящего времени не утверждена стратегия развития геологической отрасли, которая должна быть разработана в целях обеспечения реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Подготовленный проект документа, особенно в части реорганизации системы государственного управления отраслью, заставляет сомневаться в возможности обеспечения ее инновационного развития, повышения конкурентоспособности, организации эффективной работы.

Состояние отрасли характеризуется отсутствием отвечающей современным требованиям геолого-картографической основы по ряду перспективных регионов страны, убылью активных прогнозных ресурсов, отсутствием по ряду важ-

нейших полезных ископаемых объектов, на которых может быть получен значительный прирост запасов.

В то же время Федеральным законом от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ предусматривается лишь на 6,6 % увеличение объема средств федерального бюджета, выделяемых на геологическое изучение недр, что в сопоставимых ценах даже ниже уровня 2008 года и недостаточно для получения качественной геологической информации и существенного прироста запасов и ресурсов полезных ископаемых.

По-прежнему не решен в рамках нормативного правового регулирования ряд актуальных проблем недропользования, о которых неоднократно говорилось на парламентских слушаниях в Федеральном Собрании Российской Федерации, на различных конференциях и «круглых столах»: по предоставлению субъектам Российской Федерации полномочий по финансированию работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы, по передаче им мелких и средних месторождений полезных ископаемых, по стимулированию недропользователей по финансированию геолого-разведочных работ ранних стадий, по совершенствованию системы лицензирования, более широкому введению дифференцированных ставок налога на добычу полезных ископаемых.

Неоднократно Магаданской областью, рядом других золотодобывающих регионов ставился вопрос о необходимости разрешить добычу и реализацию драгоценных металлов физическими лицами. На эту тему было разработано несколько законопроектов, в том числе членами Совета Федерации в 2009 году, но все они не были поддержаны Правительством Российской Федерации и сняты с рассмотрения. В то же время решение этих вопросов способствовало бы социально-экономическому развитию северных регионов, развитию малого бизнеса в сфере недропользования, созданию дополнительных рабочих мест.

В ноябре 2009 года Государственная Дума приняла в первом чтении проект федерального закона № 214089-5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и Федеральный закон «Об оружии», разработанный Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов и решающий проблему обеспечения безопасности сотрудников геолого-разведочных организаций при проведении полевых работ в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Законопроектом предусмотрена возможность таких организаций приобретать и использовать служебное оружие.

Большую актуальность для регулирования проведения геолого-разведочных и добычных работ на углеводородное сырье на морских акваториях арктических и дальневосточных морей имеет принятый Федеральный закон от 27 декабря 2009 года № 364-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Указанным федеральным законом регламентируются вопросы проведения буровых работ на шельфе, создания, использования и эксплуатации искусственных островов, установок и сооружений, прокладки подводных кабелей и трубопроводов, внесения необходимых изменений и дополнительных сведений в правоустанавливающие документы (лицензию).

Предлагается установить запрет на выдачу лицензий в границах рыбохозяйственных заповедных зон и приоритет сохранения биоразнообразия морской среды. Усиливается природоохранная составляющая федеральных законов, регулирующих хозяйственную деятельность в пределах морских акваторий. Вместе с тем до сих пор не издано постановление Правительства Российской Федерации, которое должно регламентировать порядок организации и режим рыбохозяйственных заповедных зон, не создано ни одной такой зоны.

Необходимо как на уровне национального законодательства, так и на международном уровне разработать и закрепить систему правил и мер обеспечения экологической безопасности с учетом фактора возможной «задержки реагирования» в экстремальных природно-климатических условиях Арктики, использования наилучших существующих технологий, возмещения ущерба и компенсаций, а также скоординированных усилий по ликвидации возможных аварий, разливов нефти и т.п. при разведке, добыче и транспортировке углеводородного сырья. При этом приоритет должен быть отдан превентивным и предупредительным мерам.

В области регулирования другой важнейшей отрасли экономики Севера — лесного хозяйства — в 2009 году был принят Федеральный закон от 14 марта 2009 года № 32-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Устанавливается, что рубки в защитных лесах в целях ведения геолого-разведочных работ, строительства и эксплуатации линейных объектов, гидротехнических объектов допускаются, если строительство таких объектов в защитных лесах не запрещено или не ограничено законодательством Российской Федерации, что лесные участки для заготовки древесины предоставляются федеральным государственным учреждениям на праве постоянного (бессрочного) пользования. Должностным лицам, осуществляющим государственный лесной контроль и надзор, предоставляется право ношения и применения служебного оружия. Кроме того, указанный федеральный закон предоставляет возможность органам государственной власти осуществлять лесной контроль и надзор, в том числе и пожарный, через специально создаваемые с этой целью государственные учреждения, подведомственные соответствующим органам государственной власти, а также устанавливает нормы, облегчающие муниципальным властям возможность хозяйственного использования зеленых зон городов.

В сфере регулирования добычи водных биологических ресурсов в конце 2008 года были приняты решения, имеющие существенное значение для северных и дальневосточных регионов Российской Федерации, в которых рыболовство играет немаловажную роль в экономике и жизнеобеспечении населения. Так, Федеральным законом от 30 декабря 2008 года № 314-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения эффективности налогообложения рыбохозяйственного комплекса» рыбохозяйственным организациям (с ограничением по численности до 300 человек) и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим добычу водных биоресурсов, предоставлено право перехода на уплату единого сельскохозяйственного налога.

Анализ правоприменительной практики в 2008 и особенно в 2009 годах выявил недостатки норм принятого в 2007 году Федерального закона от 6 декабря 2007 года № 333-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым была признана утратившей силу статья 39 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», предусматривавшая внеконкурсное предоставление коренным малочисленным народам рыбопромысловых участков, и принятого в соответствии с этим законом ряда нормативных правовых актов.

В Совет Федерации и в другие федеральные органы государственной власти поступили многочисленные письма и обращения от общин и организаций ко-

ренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока по вопросам нарушения их прав на приоритетный доступ к рыбопромысловым участкам и к водным биологическим ресурсам для осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. После неоднократных обращений для исправления ситуации Правительством Российской Федерации дано поручение Минрегиону России и Росрыболовству России подготовить предложения о внесении изменений в законодательство о рыболовстве в части обеспечения приоритетного доступа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока к водным биологическим ресурсам и к рыбопромысловым участкам.

В 2009 году был принят Федеральный закон от 24 июля 2009 года № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Охотничий промысел является значимой частью экономики отдаленных северных муниципальных образований, основой жизнеобеспечения коренного, старожильческого населения. Уже при принятии закона Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов отмечал, что ряд его норм нуждается в существенной корректировке. В законе недостаточно учитываются особенности ведения охотничьего хозяйства в условиях Севера. Предоставление охотничьих угодий в пользование только по итогам аукциона, установление единовременной платы за заключение охотхозяйственных соглашений при переоформлении ранее предоставленных лицензий фактически лишает население возможности заниматься промыслом.

Особенно много недостатков в части регулирования вопросов охоты в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Предлагаемое осуществление лицами из числа коренных малочисленных народов традиционной охоты «свободно (без каких-либо разрешений)» выводит субъектов данного вида охоты из правового поля, поскольку не определено, что означает «свободное» осуществление охоты, где может осуществляться этот вид охоты, на каком основании, по какому документу конкретные лица должны допускаться в охотничьи угодья, в том числе в закрепленные охотничьи угодья для осуществления этого вида охоты.

Поэтому при рассмотрении данного федерального закона Советом Федерации было принято протокольное поручение о разработке до 1 апреля 2010 года проекта федерального закона о внесении изменений в принятый федеральный закон, для того чтобы обеспечить права коренных малочисленных народов на занятие охотой как видом традиционной хозяйственной деятельности.

В 2009 году расширилась законодательная база в сфере правового регулирования жизнеобеспечения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Федеральным законом от 5 апреля 2009 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» расширены полномочия Правительства Российской Федерации, что позволило утвердить распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и Перечень видов традиционной хозяйственной деятельности этих народов.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 года № 132-р утверждена Концепция устойчивого развития коренных малочисленных

народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, которая определяет основные направления деятельности органов государственной власти Российской Федерации по вопросам жизнедеятельности коренных малочисленных народов на период до 2020 года и предусматривает мероприятия по совершенствованию законодательства с учетом прав и законных интересов коренных малочисленных народов. План реализации Концепции в 2009—2011 годах, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2009 года № 1245-р, предусматривает разработку пакета проектов федеральных законов о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части унификации терминологии, касающейся этих народов, и в части обеспечения приоритетного доступа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, их общин и иных объединений к возобновляемым природным ресурсам, к рыбопромысловым участкам и к охотничьим угодьям.

17 июня 2009 года Совет Федерации внес в Государственную Думу в порядке реализации права законодательной инициативы проект федерального закона «О внесении изменений в статью 24 Земельного кодекса Российской Федерации», в статью 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и в статью 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Законопроект получил в целом положительные заключения Правительства Российской Федерации и большинства профильных комитетов Государственной Думы и имеет перспективы быть принятым в 2010 году.

В связи с отклонением Государственной Думой 16 января 2009 года проекта федерального закона «О северном оленеводстве» Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов была проведена работа по изучению мнений субъектов Российской Федерации о необходимости такого правового акта и принято решение о разработке проекта федерального закона «О государственной поддержке северного оленеводства», рассматривающего оленеводство как этнообразующий и этносохраняющий вид традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Кроме того, мониторинг правоприменительной практики в области защиты прав коренных малочисленных народов выявил необходимость законодательного решения еще двух проблем.

Введение принципов платности пользования земельными участками, лесными, водными и другими ресурсами и их распределения на основе конкурсов и аукционов на длительный срок показало, во-первых, необходимость более четко определять в природно-ресурсном законодательстве механизмы реализации прав коренных народов на традиционный образ жизни и традиционную хозяйственную деятельность, а во-вторых, необходимость разработки и законодательного определения механизмов адаптации традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности к рыночным условиям. Одним из таких механизмов могла бы стать система государственных закупок продукции традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Вторая проблема связана с тем, что во многих законодательных и нормативных правовых актах закреплены льготы и приоритеты за лицами, относящимися к коренным малочисленным народам, а также ведущими традиционный образ жизни и традиционную хозяйственную деятельность.

В связи с этим возникает необходимость внести изменение в Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных

народов Российской Федерации» в части наделения Правительства Российской Федерации полномочиями по определению порядка документального подтверждения принадлежности граждан Российской Федерации к коренным малочисленным народам. В качестве возможных вариантов также можно рассматривать предложения по делегированию указанного полномочия органам местного самоуправления.

Важным элементом устойчивого развития северных территорий является достаточная бюджетная обеспеченность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В то же время рассмотрение Федерального закона от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ показало, что существующий порядок разграничения доходов и финансовой поддержки не позволит многим северным территориям решать вопросы не только социально-экономического развития, но и текущие проблемы жизнеобеспечения. Еще более ухудшает показатели бюджетной обеспеченности ряда территорий централизация с 1 января 2010 года в федеральном бюджете 100 % доходов от налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья в соответствии с Федеральным законом от 22 сентября 2009 года № 218-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

При этом северные субъекты Российской Федерации будут вынуждены нести дополнительные по сравнению с 2009 годом расходы в связи с исключением из федерального бюджета ассигнований на софинансирование ряда полномочий субъектов Российской Федерации, таких как предоставление гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, предоставление мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, выплата компенсации части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, субсидии на строительство и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования.

Кроме того, на региональный уровень переводится финансирование организации летнего отдыха детей. Для северных территорий это прежде всего высокие затраты на проезд детей к месту отдыха, и ряд высокодотационных северных регионов не смогут найти необходимого для этого объема средств.

Важное значение для развития северо-восточных территорий будет иметь реализация Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 года № 2094-р. В отличие от других подобных документов в указанной Стратегии учитываются специфические факторы жизнедеятельности и подходы к обеспечению жизнеспособности каждого региона, предусматривается формирование нормативной правовой базы, определяющей особые для этой территории условия экономической политики.

В ближайшей перспективе основными направлениями законодательного обеспечения развития арктических и северных территорий России будут: реализация Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу и Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации; расширение существующих и предоставление дополнительных гарантий и компенсаций гражданам, особенно молодым специалистам, как проживающим, так и приезжающим на работу в северные регионы; совершенствование системы государственной поддержки выезжающих из северных

районов граждан; обеспечение комплексного развития вновь осваиваемых районов добычи природных ресурсов; повышение эффективности использования природных ресурсов, в том числе совершенствование системы налогообложения при разработке новых месторождений полезных ископаемых.

Глава 2
Особенности нормативно-правового регулирования национальной морской политики[1]

В настоящее время в морской сфере требуется совершенствование законодательной базы. Большинство законов изобилует отсылочными нормами. Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти в связи с этим вынуждены принимать многочисленные нормативные правовые акты, относящиеся к исполнению принимаемых законов.

На практике это привело к тому, что в положениях о соответствующих министерствах стали перечисляться наименования нормативных правовых актов, которые эти министерства вправе принимать. В результате для издания нормативного акта, реализующего требования принимаемого закона, требуется внесение изменений в положение о соответствующем органе исполнительной власти, что тормозит издание необходимых нормативных актов.

Законодательное обеспечение безопасности плавания в открытом море, в портах и на подходах к ним неэффективно. В законодательстве недостаточно положений законов прямого действия, касающихся безопасности мореплавания в прибрежных водах Российской Федерации. Национальная нормативная база по предупреждению загрязнения моря и ликвидации разливов нефти еще противоречива, препятствует развитию здоровой конкуренции, вызывает проявления коррупции и требует внесения существенных изменений.

Благодаря принимаемым мерам законодательство начинает совершенствоваться. Однако вносимые в законодательство изменения зачастую не устраняют пробелы[2].

На практике на морском и внутреннем водном транспорте существует конкуренция государственных и окологосударственных структур в отношении негосударственных организаций.

В целях требуемого практикой совершенствования законодательства морской сферы деятельности Комиссия Совета Федерации по национальной морской политике в 2009 году продолжила систематический мониторинг законодательства и подзаконных актов всех уровней в целях обеспечения при необходимости его коррекции по результатам проведенного мониторинга.

---

[1] Глава подготовлена на основе материалов, представленных Комиссией Совета Федерации по национальной морской политике.

[2] В частности, Государственной Думой, несмотря на отрицательное заключение Совета Федерации и мнение общественных организаций, занятых в транспортной сфере, 15 октября 2008 года был принят в первом чтении проект федерального закона № 1485-5 «О внесении изменения в статью 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации» (о порядке определения перечня портов с государственными лоцманскими службами). Отрицательные заключения Президента Российской Федерации № Пр-2515 и Общественной палаты Российской Федерации на этот законопроект, а также мнение экспертного сообщества свидетельствуют о невозможности введения четких критериев, устанавливающих различия в работе государственных и негосударственных лоцманских организаций, и вызывают сомнения в необходимости принятия постановления Правительства Российской Федерации № 538, законопроекта № 1485-5 и подпункта 5.2.5319 пункта 7 постановления Правительства Российской Федерации № 1052.

Морская транспортная составляющая российских внешнеторговых грузов в 2009 году, по некоторым оценкам, превысила 10 млрд. долларов США. Цена вопроса велика, он заслуживает самого пристального внимания со стороны государства. Решение вопроса следует искать в плоскости экономического, правового, административного регулирования, позволяющего менять транспортные условия экспортных контрактов. При этом всегда можно найти разумное сочетание интересов национальных экспортеров и судовладельцев, полностью базирующихся на учете коммерческих интересов обеих сторон.

Участие флота национальных перевозчиков в транспортном обеспечении внешней торговли России за последние 15 лет значительно снизилось и находится сейчас в пределах 4—6 %. Это тревожный сигнал, который свидетельствует об уязвимости внешней торговли, снижает валютные поступления в страну, негативно сказывается на транспортной и экономической безопасности государства. В стране резко уменьшилось и продолжает уменьшаться число людей, обладающих необходимыми знаниями и опытом для решения логистических задач во внешнеэкономической деятельности. Их отсутствие становится одной из причин, по которым грузовладельцы отдают работу по транспортировке грузов за рубеж. Решение задачи по увеличению доли флота российских судоходных компаний в общем объеме перевозок национальных внешнеторговых грузов приобретает особую актуальность в условиях освоения новых месторождений углеводородов на континентальном шельфе арктических и дальневосточных морей в сложных ледовых и климатических условиях.

Актуален вопрос закрепления грузовой базы за российским флотом как способ стимулирования увеличения численности флота. Он требует решения всего комплекса проблем обеспечения морской деятельности Российской Федерации, в частности, решения вопросов, где строить суда, как поднять конкурентоспособность отечественных судостроителей и др.

Надежда на рост российского флота связана с танкерами, которые предполагается использовать в процессе реализации шельфовых проектов по добыче нефти и газа. Практически по всему северо-восточному периметру нашей страны, от Мурманска до Сахалина, есть стратегические месторождения (крупнейшее в мире Штокмановское, Приразломное, Ардалинское, Варандейское, на шельфе Камчатки, еще не открытые месторождения — на шельфе Ломоносова). Ко всем этим богатствам зарубежные компании и правительства проявляют повышенный интерес. Стратегическая, жизненно важная для страны необходимость освоения российского шельфа должна переломить отношение к практической реализации национальной морской политики.

При освоении нефтегазовых месторождений на шельфе, особенно в Арктике, особую важность приобретают вопросы безопасности мореплавания и обеспечения необходимого уровня аварийно-спасательной готовности, что, в свою очередь, требует качественного законодательного обеспечения.

Основными мерами закрепления грузовой базы за российским флотом могут быть:

налоговые льготы судоходным компаниям;

грузовые преференции — система мер, направленная на создание для национальных грузоперевозчиков более благоприятных условий при перевозке грузов внешней торговли данного государства;

резервирование груза — группа мер, направленных на защиту интересов национальных судоходных компаний.

В международной практике наиболее широкое распространение получили такие методы резервирования грузов за национальным флотом, как:

заключение межправительственных соглашений о резервировании грузов за тоннажем договаривающихся сторон;

издание специальных нормативных актов, предоставляющих предпочтительное или монопольное право перевозки национальных грузов отечественным тоннажем;

использование условий договоров купли-продажи (импорт — на условиях ФОБ, экспорт — на условиях СИФ)[1].

Кроме указанных мер, направленных на формирование национальной грузовой базы, в зарубежных странах в разное время использовались иные механизмы правового, административного, финансового характера, позволяющие правительствам эффективно осуществлять протекционистскую политику в отношении собственного судоходного бизнеса, а также связанных с ним отраслей.

Анализ эффективности приведенных, а также иных мер показал, что ведущие морские страны не прекратили, а только усилили защиту национального судоходства. В условиях кризиса большинство стран — членов ВТО, включая США, Австралию, Швецию, Южную Корею, Канаду, занялись протекционизмом. Из международного опыта можно сделать вывод, что сегодня наиболее эффективными и рыночными инструментами защиты являются меры, обеспечивающие повышение конкурентоспособности национального флота.

Представляется целесообразным обеспечить сбалансированный подход, заключающийся в том, что ключевым способом защиты национального судоходства необходимо выбрать обеспечение конкурентоспособности флота при использовании защиты грузовой базы с минимальными рисками и в разумных пределах, означающих в первую очередь защиту вопросов национальной безопасности.

К разумным объемам резервирования грузовой базы можно отнести: 100 % каботажных, правительственных и военных грузов; не менее 70 % нефти, иного минерального сырья и других экспортных грузов; 50 % грузов, перевозимых в соответствии с двусторонними межправительственными договорами. Вместе с тем, учитывая недостаточную конкурентоспособность нашего флота, необходимо выработать и применить комплекс других мер исходя из международного опыта.

Федеральный закон от 20 декабря 2005 года № 168-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с созданием Российского международного реестра судов» (о втором международном российском реестре судов (РМРС) до настоящего времени фактически не работает. Привлекательность РМРС существенно отстает от зарубежных аналогов.

Правовой режим судов РМРС, занятых в международном и каботажном плавании, неоправданно различается. При этом в ближайшее время наиболее перспективным сектором по развитию РМРС являются каботажные перевозки с месторождений континентального шельфа.

Исходя из того, что изменения законодательства, направленные на повышение конкурентоспособности РМРС, приведут к увеличению количества регистрируемых под государственным флагом Российской Федерации судов, развитию морской и ряда смежных отраслей и, как следствие, в конечном счете — к увеличению налоговых поступлений в бюджеты бюджетной системы Российской Фе-

[1] Например, морская перевозка грузов, экспортируемая любым государственным органом, министерством, государственным предприятием, должна осуществляться судами, плавающими под флагом страны, или иностранными судами, зафрахтованными российскими судовладельцами.

дерации, в целях повышения привлекательности РМРС необходимо внести существенные изменения в законодательство Российской Федерации.

Целесообразно предоставить право судам, зарегистрированным в РМРС, осуществлять каботажные перевозки, внести изменения в акты таможенного и налогового законодательства, а также принять нормативные правовые акты, направленные на:

упрощение таможенных процедур в отношении таможенного оформления бункера и судовых припасов (Таможенный кодекс Российской Федерации (далее — ТК РФ);

освобождение от налога на добавленную стоимость и таможенной пошлины ввозимых в Российскую Федерацию запчастей и оборудования, предназначенных для использования на судах, зарегистрированных в РМРС (статья 150 Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ), статья 35 Закона Российской Федерации от 21 мая 1993 года № 5003-I);

освобождение от обложения ввозной таможенной пошлиной судов, исключаемых из РМРС в случае продажи судна на экспорт или его полной или конструктивной гибели (пункт 3 постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 448 «О порядке предоставления тарифной льготы в виде освобождения от обложения ввозной таможенной пошлиной судов, регистрируемых в Российском международном реестре судов»);

отмену обложения таможенной пошлиной и налогами операций по капитальному ремонту и (или) модернизации на зарубежных судоверфях судов, зарегистрированных в РМРС (ТК РФ).

Необходимо внести изменения в налоговое законодательство, направленные на:

освобождение от налога на прибыль доходов от каботажных перевозок, осуществляемых судами, зарегистрированными в РМРС (подпункт 33 пункта 1 статьи 251 НК РФ);

исключение из объектов обложения налога на добавленную стоимость операций по предоставлению услуг по договорам фрахтования при осуществлении судами международных перевозок, если стороной договора выступает иностранный фрахтователь (статья 148 НК РФ);

освобождение от налога на доходы физических лиц выплат в пользу членов экипажей судов, зарегистрированных в РМРС, при нахождении в плавании за пределами Российской Федерации более 183 дней (статья 217 НК РФ);

упрощение порядка отнесения на расходы при налогообложении прибыли организаций расходов на приобретение продуктов питания на судах, включая исключение количественных ограничений по рациону питания и установление стоимостных ограничений (подпункт 13 пункта 1 статьи 264 НК РФ, постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2001 года № 861 «О рационах питания экипажей морских, речных судов, за исключением судов рыбопромыслового флота, и воздушных судов»).

К сожалению, на сегодняшний день развитие флота не является приоритетным направлением в Российской Федерации. Балкерный флот в Российской Федерации физически отсутствует. Мировая логистика в морских перевозках оперирует сегодня грузовыми партиями минимум в 25 тыс. тонн. Таких судов в России нет.

Шанс решения проблемы балкерного флота нам дает мировой кризис. Для этого требуется реализовать стандартные механизмы получения дешевых кредитов под гарантии государства, которые позволят соблюсти банкам свою выгоду от такой финансовой операции с нашей страной. Судостроение — процесс дли-

тельный и дорогой, механизмов стимуляции строительства судов, как в других морских державах, в России нет. Сейчас новые суда можно купить по цене в два-три раза ниже обычной. Это и есть возможность, которую дает кризис и которой необходимо воспользоваться.

Существующее нормативное правовое обеспечение безопасной эксплуатации маломерного флота не в полной мере отвечает сложившейся ситуации и имеет ряд нерешенных проблем, таких как:

в нормативно-правовых документах отсутствует понятие маломерного судна, а также не определена классификация маломерных судов, отсутствуют требования к заправочным станциям, базам (сооружениям) для стоянки маломерных судов и т.д.;

отсутствуют нормативно-правовые акты, определяющие требования к маломерным судам как в период строительства, так и в период их эксплуатации;

не определена структура, наделенная полномочиями по расследованию аварийных случаев с маломерными судами.

Различия в позициях и толковании требований антимонопольного законодательства, применяемого на морском транспорте, между ФСТ России и ФАС России подтверждают необходимость конкретизации требований Федерального закона от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях» и обновления законодательства, регулирующего деятельность субъектов естественных монополий.

Наличие неурегулированных вопросов законодательства о портовой деятельности тормозит ее развитие. Принимаемые государственными органами меры по созданию благоприятных условий работы портов не всегда эффективны.

Мониторинг Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 261-ФЗ) подтвердил необходимость внесения в него значительного количества изменений. Отставание в законотворческой работе создает опасность растянуть принятие необходимых законодательных актов на долгий срок, соизмеримый со временем, потребовавшимся для его принятия.

Не устранены противоречия в законодательстве, регулирующим портовую деятельность и грузоперевозки железнодорожным транспортом к портам. Это касается правил заключения узловых соглашений оператором морского терминала с перевозчиком груза железнодорожным транспортом, правил перевозок экспортно-импортных грузов и планирования таких перевозок к морским портам.

Существуют противоречия между федеральными законами от 8 ноября 2007 года № 261-ФЗ, от 26 июля 2007 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» по вопросам аренды портовых сооружений, находящихся в федеральной собственности, в том числе по вопросу определения стоимости годовой аренды.

Требует срочного решения вопрос об изменении федерального законодательства, связанного с таможенным пропуском и государственной инспекцией импортных и экспортных грузов в процессе подхода судна к порту и в процессе погрузочно-разгрузочных операций с целью упрощения, значительного сокращения сроков процедуры оформления их пропуска через границу до принятых в международной практике торгового мореплавания 3—5 дней вместо установленных 30 дней в ТК РФ.

С целью повышения конкурентоспособности российских морских портов, требует решения вопрос о внесении изменений в законодательство Российской Федерации, регулирующее деятельность субъектов естественных монополий в морских портах, в том числе в части установления и целевого использования ставок портовых сборов и тарифов на услуги вспомогательного флота в морских портах.

Необходима разработка и принятие в возможно короткий срок нормативных правовых актов, регулирующих деятельность в морских портах, в частности, обязательных постановлений в морских портах, правил плавания в зоне действия СУДС, порядка обеспечения экологической безопасности, порядка осуществления государственного контроля за безопасностью портовых гидротехнических сооружений, проведения спасательных операций в морском порту и др.

Из неурегулированных проблем следует отметить разные позиции Минтранса России и ФТС России по вопросу о необходимости включения в территорию особой портовой экономической зоны акватории морского (речного) порта, а также позицию Минфина России о том, что включение в перечень разрешенных видов портовой деятельности судостроения и судоремонта не соответствует целям создания особой портовой экономической зоны на территории России.

Организация контроля в портах России до настоящего времени не соответствует общепринятой международной практике и противоречит провозглашенной государством политике создания благоприятных условий для транспортного бизнеса. Контролирующие структуры ФТС России и Погранслужбы ФСБ России создают дополнительные барьеры в работе портов, усложняются процедуры оформления отхода (прихода) судов в рейс (из рейса), что ведет к непроизводительным простоям судов в портах.

Положения ТК РФ, нормативных актов ФТС России и Пограничной службы ФСБ России не согласуются с Конвенцией по облегчению международного морского судоходства 1965 года. Многие существующие процедуры контроля в портах устарели, не соответствуют современному развитию техники, и их целесообразность вызывает серьезные сомнения. Время ожидания прибытия комиссии для оформления прихода судна может составлять 8 часов. Для контейнерных линий это время сопоставимо со временем разгрузки судна.

Действующая практика комиссионного оформления судов в портах России, предваряющая выполнение грузовых операций, в мире практически не применяется. Оформление судна, экипажа и груза производится сразу после его швартовки в ходе грузовых операций.

Действия контролирующих органов влияют не только на эффективность работы портов, но и оказывают воздействие на производственные секторы экономики, которые несут как временные, так и финансовые потери, а также влияют на конкурентоспособность экспортных отраслей, доходы бюджета и т.д. При этом контролирующие органы не отвечают за создаваемые при их участии нарушения интенсивности, ритмичности грузопотока и за экономическую обоснованность принимаемых ими решений.

В целях обеспечения принципа непрерывности работы морских портов как важнейшей части транспортного комплекса страны, формирования благоприятных условий работы и развития портов необходимо совершенствование существующего бюджетного, налогового, таможенного, трудового, земельного и водного законодательства. Кроме того, требуется анализ и отмена ведомственных подзаконных актов, не соответствующих современному законодательству.

Для решения перечисленных проблем потребуется проведение не только значительного объема законотворческой работы со стороны уполномоченных феде-

ральных органов власти, но и эффективная организация проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов, отражающей мнения широкого спектра заинтересованных лиц, имеющих непосредственное отношение к портовой деятельности. Особое внимание следует уделить введению норм, регламентирующих финансовую, административную и моральную ответственность должностных лиц контролирующих органов за последствия от принимаемых решений.

В России имеется значительный потенциал для проведения в сжатые сроки эффективной независимой экспертизы нормативных правовых актов в сфере портовой деятельности и торгового мореплавания, однако сегодня он разрознен между общественными организациями, осуществляющими данную деятельность.

Концепция государственной транспортной политики Российской Федерации, одобренная Правительством Российской Федерации в 1997 году, была ориентирована на преодоление неблагоприятных тенденций в транспортной отрасли, создания условий для финансового оздоровления предприятий транспорта и оживления инвестиционной активности. За прошедший период произошла в определенной степени адаптация транспорта к рыночным условиям, но сохраняется ряд нерешенных проблем. По-прежнему в целом по транспорту остается «больным» вопросом кадровая обеспеченность.

Морские транспортные вузы всегда имели стабильный заказ на подготовку, переподготовку и повышение квалификации специалистов. Практическая подготовка проводится на базе транспортных предприятий и филиалов кафедр вузов на производстве. На сегодняшний день отраслевые вузы являются корпоративными центрами непрерывного многоуровневого образовательного процесса, обеспечивающими управление профессиональным развитием персонала на основе построения кадровой траектории на этапах: курсант — практикант — специалист. Сегодня система профессионального образования на транспорте в целом по качеству подготовки кадров является одной из лучших в стране.

Говоря о морском образовании, необходимо иметь в виду, что плавсостав традиционно является кадровым резервом для береговых предприятий, работающих с флотом. Достаточная базовая подготовка моряков позволяет специалисту быстро перестроиться под условия береговых структур. Вместе с тем требуется воссоздание системы повышения квалификации. В ГМА им. адмирала С.О. Макарова еще в 2004 году был разработан проект долгосрочной межведомственной программы подготовки руководящих кадров в области морской деятельности. Этот документ получил одобрение на заседании Морской коллегии в марте 2005 году, но пока не реализуется.

Необходимость объединения усилий кадровых поставщиков (учебных заведений) и потребителей кадров в области водного транспорта обсуждалась с выработкой конкретных предложений многократно на заседаниях отраслевых управленческих структур, в Совете Федерации и Государственной Думе. Определенные толчки этому процессу дают транспортные форумы в Сочи, проводимые с 2007 года. Однако без должной нормативной базы на уровне законодательных актов проблематика кадровой обеспеченности будет только усугубляться. Если количественно еще как-то удастся разрешить ситуацию, то качественная составляющая остается неудовлетворительной. Последняя зависит от морального и физического отставания материальной базы учебных заведений и, что очень важно, от состава преподавателей. Если первый вопрос можно решить быстро (и уже решается), то второй потребует не только средств, но и времени. В подавляющем большинстве учебных заведений почти отсутствует среднее возрастное звено педагогов. Для транспортников исключительно важно привлечение практиков

к педагогическому и научному труду. Однако существующая огромная разница в уровне заработной платы работает не на пользу учебных заведений.

Сдерживающим фактором является существующий налоговый климат. Сегодня он очень невыгоден для предприятий, которые желают заключить с вузами договор на целевую подготовку кадров или безвозмездно передать в учебных целях дорогостоящее оборудование. Более активному и заинтересованному участию работодателей и бизнеса в образовательном процессе должна способствовать модернизация нормативной правовой базы профессионального образования, в первую очередь внесение поправок в Налоговый кодекс Российской Федерации в части введения стимулирующих налоговых преференций для лиц, участвующих в подготовке кадров для водного транспорта.

Требуются новые механизмы взаимодействия предприятий и учебных заведений транспорта в организации производственной практики студентов — важнейшего звена качественной подготовки специалистов, основного фактора успешной адаптации к условиям производства, мотивации к работе на транспорте.

Для морских учебных заведений невозможно подготовить специалистов плавсостава без качественной практики, что предполагает наличие учебного флота. Программы модернизации транспорта, к сожалению, не содержат планов строительства судов этого назначения из-за отрицательной позиции Минэкономразвития России и Министерства финансов Российской Федерации.

Очень важна на современном этапе выработка единых подходов к подготовке кадров и формирование международного рынка специалистов флота. Высокий уровень российского морского образования подтвержден в очередной раз на 10-й Ассамблее Международной Ассоциации морских университетов (IAMU), которая впервые проведена в России на базе ГМА им. адмирала С.О. Макарова в сентябре 2009 года.

Работа российских моряков на судах зарубежных компаний, увеличивающееся количество интернациональных экипажей требует дальнейшей интеграции системы морского образования. Государство должно выработать законодательную базу, способствующую притоку в отраслевое образование дополнительных инвестиций со стороны бизнеса. Эти инвестиции принесут государству, бизнесу и работодателям выгоду в виде самого надежного капитала — грамотных, высококвалифицированных специалистов, деятельность которых будет умножать доходы предприятий[1].

Повышение эффективности морского образования в контексте развития экономики страны требует совершенствования отдельных законодательных норм. Требуется внесение поправок в законодательство в целях освобождения образовательных учреждений от уплаты налога на имущество и земельного налога.

Одним из важнейших направлений национальной морской политики является освоение и сохранение ресурсов Мирового океана. Многие страны рассматривают рыбное хозяйство как компонент стратегического значения, обеспечивающий безопасность, поскольку рыболовство способствует заселенности территорий, прилегающих к морскому побережью, особенно в районах Европейского Севера и Дальнего Востока, и их социально-экономическому развитию.

В увеличении валового регионального продукта отдельных прибрежных субъектов Российской Федерации рыбохозяйственная деятельность является определяющей. Так, рост валового регионального продукта Камчатского края за счет рыбохозяйственного комплекса (без рыбопереработки) составляет 20 %,

[1] Если оценивать работу флота, то в 2008 и 2009 годах она достаточно успешна по объему перевозки отдельных видов груза и перевалки его в портах. В 2008 году только морской флот из всех видов транспорта добился плюсовых показателей.

Приморского края, Мурманской и Сахалинской областей — 7—8 %, Чукотского автономного округа — более 4 % и Калининградской области — более 2 %[1].

За последние годы в рыбохозяйственном комплексе страны накопился ряд серьезных проблем, не позволяющих использовать его потенциал в полной мере. Капитализация рыбной отрасли по состоянию на начало 2008 года, по данным Росстата, составила 79 млрд. рублей, или 0,1 % стоимости всех основных фондов страны. Это самый низкий показатель из всех отраслей российской экономики. Для сравнения: стоимость основных фондов сельского и лесного хозяйства в 25 раз выше, гостиничной и ресторанной отрасли — в 5 раз выше.

Важнейшим моментом является высокая степень изношенности основных фондов рыбной отрасли. В 2008 году эта величина составляла 58,5 %, а износ машин и оборудования зафиксирован на предельном уровне — 71,8 %. Это самый низкий показатель в российской экономике. К примеру, в сельском и лесном хозяйстве износ основных фондов составляет 35,8 %.

Ситуация усугубляется крайне низким притоком капитала в отрасль. Объем инвестиций в основные фонды рыбной отрасли в 2009 году составил всего 4,3 млрд. рублей, что менее 0,1 % общих капиталовложений по стране.

Около 90 % действующих в прибрежных субъектах Российской Федерации хладокомбинатов построено в 60-е годы прошлого века. Износ оборудования на данных объектах достигает 70 %. Существует неравномерность распределения холодильных емкостей по регионам. На основной добывающий регион — Дальний Восток — приходится лишь 7 % холодильных емкостей.

На большинстве отечественных береговых рыбообрабатывающих предприятиях практически прекратилась замена технологического оборудования. Это послужило одной из основных причин низкого уровня использования сырья, ухудшения качества рыбной продукции, слабого использования отходов производства.

Существовавшие долгое время излишние административные барьеры в отечественных портах, повлекшие длительные сроки обслуживания, несогласованность работы контролирующих служб, ориентировали поставщиков отечественной рыбной продукции на зарубежные рынки.

В настоящее время состав рыбопромыслового флота насчитывает 2835 судов, 805 из них эксплуатируются с превышением нормативных сроков. Основное количество (около 90 %) судов рыбопромыслового флота отрасли составляют малоэффективные физически изношенные и малоэффективные суда, построенные по проектам 60—80-х годов прошлого века, имеющие крайне высокие показатели энергоемкости. По своим технико-эксплуатационным характеристикам они не отвечают современным требованиям.

Основная масса причалов, молов и т.п. построена в 50—60-х годах прошлого века, имеет значительную изношенность или находится в аварийном состоянии. Из имеющихся в наличии 18 километров причальных линий морских рыбных терминалов 60 % требуют ремонта, 20 % находятся в аварийном состоянии и требуют реконструкции.

Одной из приоритетных задач по развитию рыбохозяйственного комплекса прибрежных субъектов Российской Федерации является принятие комплекса

[1] Нормативно-правовое регулирование деятельности рыбохозяйственных прибрежных субъектов Российской Федерации осуществляется на основе следующих федеральных законов: от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», от 31 июля 1998 года № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»; от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»; от 17 декабря 1998 года № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».

мер, направленных на воспроизводство водных биологических ресурсов. Производственные мощности рыбоводных заводов используются не в полной мере в связи с тем, что большинство действующих рыбоводных заводов подлежат реконструкции и совершенствованию технологии воспроизводства, так как эффективность искусственного воспроизводства полностью зависит от качества и мощности технических сооружений.

Сохраняющийся дефицит производителей осетровых видов рыб не позволяет осуществлять полную загрузку мощностей осетровых рыбоводных заводов. В частности, по этой причине выполнение заданий по искусственному воспроизводству осетровых видов рыб в первом полугодии 2009 года составило всего 16 % от плана. В настоящее время численность осетровых видов рыб находится в критическом состоянии.

До настоящего времени не получило должного развития рыбоводство (аквакультура). На протяжении прошлых лет развитию аквакультуры отводилась второстепенная роль, что определило ее замедленное развитие, несоответствие ее потенциальным возможностям и неспособность удовлетворять возрастающие потребности населения высококачественной рыбной и иной продукцией из водных биоресурсов.

В последнее десятилетие мировая добыча (вылов) рыбы и других гидробионтов стабилизировалась на уровне 95 млн. тонн и, по прогнозам Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (FAO), имеет тенденцию к снижению. В то же время доля рыбной и иной продукции из водных биоресурсов, выращенной за счет аквакультуры, ежегодно увеличивается и составляет на сегодня уже 55 млн. тонн.

Объемы рыбы, получаемой за счет товарного рыбоводства в Российской Федерации, установились на уровне 110—115 тыс. тонн, что составляет чуть более 3 % от всего объема добываемой (вылавливаемой) в стране рыбы.

Необходимость преодоления проблем развития рыбохозяйственного комплекса отражена в Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года, в поручениях Президента Российской Федерации, решениях Правительства Российской Федерации и Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации.

Проблемы рыбной отрасли нашли отражение в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2007 года.

По итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 31 августа 2007 года, а также поездок в прибрежные регионы Президента Российской Федерации Д.А. Медведева даны поручения, касающиеся развития рыбной отрасли. Правительство Российской Федерации на своем заседании 24 января 2008 года рассмотрело вопрос о развитии рыбной отрасли, определило стратегические приоритеты и наметило ряд мер, направленных на ее развитие.

Для создания необходимых условий по выведению рыбохозяйственного комплекса из кризиса в 2008—2009 годах был разработан и принят целый ряд нормативных правовых актов, определяющих вектор развития отрасли на средне- и долгосрочную перспективу и предусматривающих предоставление субъектам рыбохозяйственной деятельности некоторых финансовых, налоговых, таможенных преференций.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 года № 606 утверждена федеральная целевая программа «Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2009—2013 годах».

Общие объемы финансирования указанной федеральной целевой программы на пятилетний период реализации предусматривались в сумме 61,8 млрд. рублей, в том числе из федерального бюджета — 32,4 млрд. рублей, за счет внебюджетных источников финансирования — 29,1 млрд. рублей.

Принят Федеральный закон от 3 декабря 2008 года № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В названном федеральном законе даны определения понятиям «прибрежное рыболовство», «рыбное хозяйство», «уловы водных биоресурсов». Дополнены основания для принудительного прекращения права на добычу водных биоресурсов отнесенными к объектам рыболовства случаями — если уловы не доставляются на таможенную территорию Российской Федерации, а также когда нарушались требования к работе технических средств контроля. Внесены изменения в нормы, регулирующие вылов анадромных видов рыб во внутренних водах Российской Федерации и в территориальном море Российской Федерации.

Учитывая значимость рыбохозяйственного комплекса в обеспечении продовольственной безопасности страны в целях развития производства отечественной рыбной продукции с высокой степенью переработки и переориентации поставок такой продукции на внутренний рынок страны, с 2009 года вступила в силу законодательная норма об обязательной доставке водных биоресурсов на таможенную территорию Российской Федерации.

В результате принятия Федерального закона от 30 декабря 2008 года № 314-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения эффективности налогообложения рыбохозяйственного комплекса» российские рыбохозяйственные организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие вылов водных биоресурсов, а также их последующую переработку, имеют право перейти на уплату единого сельскохозяйственного налога. Применение такого специального налогового режима позволит значительно снизить налоговую нагрузку на предприятия рыбохозяйственного комплекса. Данным федеральным законом также предоставлено полное освобождение от уплаты таможенных пошлин, налогов при ввозе на таможенную территорию Российской Федерации вывезенных российских судов рыбопромыслового флота, в отношении которых за пределами таможенной территории Российской Федерации были выполнены работы по капитальному ремонту и (или) модернизации, при условии, если указанные работы были завершены до 1 сентября 2008 года.

Впервые на беспрецедентно долгосрочный период — 10 лет — за пользователями закреплено 6,5 тысячи долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов, заключены договоры о предоставлении порядка 1100 рыбопромысловых участков на срок до 20 лет.

Количество объектов рыболовства, на которые установлен общий допустимый улов, сокращено и составляет 112 видов, по 230 видам промысел может осуществляться свободно (по так называемой олимпийской системе), что позволит войти в бизнес новым пользователям, заинтересованным в освоении малоиспользуемых видов ресурсов.

Таким образом, работа, проделанная в области нормативного правового регулирования, заложила необходимые основы для вывода отрасли из системного кризиса и перехода к устойчивому развитию с позитивной динамикой вылова водных биоресурсов, борьбы с браконьерством и обеспечения населения продукцией из водных биоресурсов.

Вместе с тем в целях дальнейшего развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации и повышения его эффективности необходимо продолжить совершенствование законодательства Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов. В первую очередь необходимо внести ряд актуальных изменений в Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (далее — Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ).

Целесообразно не распространять ограничение по использованию российскими пользователями иностранных судов на районы добычи за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации — в конвенционных районах и в открытой части Мирового океана. В указанных районах ведется промысел нетрадиционных для России видов водных биоресурсов и, соответственно, рыбопромысловых судов для промысла таких видов в настоящее время недостаточно.

Также одной из наиболее острых остается проблема регулирования рыболовства, и в первую очередь добычи видов водных биоресурсов, в отношении которых общий допустимый улов не устанавливается. Отсутствие законодательной основы для оперативного регулирования рыболовства и введения необходимых ограничений рыболовства в целях сохранения водных биоресурсов не позволяет достаточно эффективно реализовывать механизм добычи видов водных биоресурсов, в отношении которых не устанавливается общий допустимый улов (ОДУ). В связи с этим предлагается законодательно возложить оперативное регулирование рыболовства на территориальные управления Росрыболовства во взаимодействии с рыбохозяйственными научно-исследовательскими организациями и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Современное законодательство в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов не в полной мере учитывает особенности и традиции рыболовства в прибрежных субъектах Российской Федерации представителей коренных и малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России.

Необходима передача субъектам Российской Федерации следующих полномочий:

осуществление мониторинга состояния водных биологических ресурсов, определение ОДУ и величины возможного вылова на водоемах, полностью расположенных на территории субъекта Российской Федерации, определение объемов промышленного, любительского и спортивного в них вылова, выделение озер, водохранилищ и других водных объектов для организации товарных рыбоводных хозяйств, в том числе озерных;

выдача разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов, осуществляемую на акваториях водоемов в границах субъекта Российской Федерации;

организация и регулирование любительского и спортивного рыболовства, передача субъектам полномочий по организации и проведению конкурсов на право заключения договора пользования рыбопромысловым участком для спортивного и любительского рыболовства на водоемах и их акваториях, находящихся на территории субъекта Российской Федерации. Предоставить субъектам Российской Федерации право самостоятельно разрабатывать Правила любительского и спортивного рыболовства;

охрана водных биологических ресурсов по всему перечню промысловых объектов за исключением краснокнижных, анадромных и трансграничных видов рыб.

В настоящее время в отечественном рыболовстве не решена проблема так называемых рыбных рантье, то есть пользователей, получивших на долгосрочный

период права на добычу (вылов) водных биоресурсов, но не имеющих достаточного рыбопромыслового флота и в связи с этим взаимодействующих с иными рыбохозяйственными организациями (договоры аренды и иные) в целях вылова полученных объемов. В целях создания рыночного и легального оборота долей квот целесообразно предусмотреть механизм перехода прав на добычу (вылов) водных биоресурсов с регистрацией заключаемых договоров в Росрыболовстве и внесением соответствующих записей в государственный рыбохозяйственный реестр.

В целях расширения возможности получения кредитов для рыбохозяйственных организаций необходимо предусмотреть возможность залога прав на добычу водных биоресурсов (поручение Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина от 11 мая 2009 года № ВП-П7-11Пр).

Также необходимо внести изменения в Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ в части:

определения долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов, в том числе на основании данных об объемах водных биоресурсов, поставленных на территорию (переработанных на территории) Российской Федерации;

совершенствования контроля и надзора за осуществляемой в море деятельностью по приемке, транспортировке, переработке, хранению уловов водных биоресурсов и продуктов их переработки;

создания государственного реестра судов рыбопромыслового флота, определения порядка его ведения, процедуры и условий внесения в реестр и исключения из него судов рыбопромыслового флота.

В течение 2009 года продолжилась работа над законопроектом «Технический регламент «Пищевая продукция из водных биоресурсов» (в части обеспечения безопасности пищевых продуктов, произведенных из водных биоресурсов и связанных с ними процессов производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации)». Принятие данного законопроекта позволит регламентировать обеспечение безопасности пищевых продуктов из рыбы и нерыбных объектов и связанных с ними процессов производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

Наиболее значимыми законопроектами в области рыболовства, которые необходимо разработать и принять в самое ближайшее время являются: «Об аквакультуре»; «О сохранении, воспроизводстве, рациональном использовании осетровых видов рыб и регулировании оборота продукции из них»; «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, направленных на совершенствование механизмов государственного контроля за оборотом рыбной продукции, охраны и воспроизводства водных биоресурсов». Принятие требуемых законов позволит обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие рыбохозяйственного комплекса и повышение роли России как ведущей морской рыбопромышленной державы.

В 2007—2009 годах руководством страны неоднократно поднимались вопросы возрождения и развития отечественного судостроения. В первую очередь обсуждались проблемы, связанные с исполнением Указа Президента Российской Федерации от 21 марта 2007 года № 394 «Об открытом акционерном обществе «Объединенная судостроительная корпорация».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2008 года № 103 была утверждена федеральная целевая программа «Развитие гражданской морской техники» на 2009—2016 годы.

Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» были предусмотрены

бюджетные ассигнования в качестве взноса в уставный капитал ОАО «Объединенная судостроительная корпорация» в целях реализации проектов лизинга морских и речных судов отечественного производства. Военно-промышленной комиссией при Правительстве Российской Федерации был рассмотрен проект комплексной программы создания, ремонта и модернизации корабельного состава морских сил общего назначения.

При реализации поставленных руководством страны задач наблюдается целый ряд проблем:

1. Затянулся процесс акционирования предприятий, вошедших в состав ОАО «Объединенная судостроительная корпорация», в полном объеме не сформированы аппараты управления Корпорации и ее дочерних компаний.

2. Из-за отсутствия лизинговой компании в 2008 году остались неиспользованными средства на реализацию проектов лизинга судов отечественного производства.

3. Несмотря на принимаемые меры, в отечественном судостроении остаются нерешенными многие вопросы, сдерживающие восстановление и развитие отрасли. Состояние основных фондов не соответствует требованиям по производительности, надежности, способности функционировать в современных условиях. Устаревают проектные решения, заложенные еще в 80-х годах прошлого столетия, падает конкурентоспособность российского судостроения и кораблестроения на мировых рынках, существенно отстает общий уровень технологии и организации работ по сравнению с зарубежными предприятиями. Практически не применяются современные методы крупноблочного строительства в связи с отсутствием кранов большой грузоподъемности. Состояние кадрового потенциала судостроительных предприятий приближается к критическому. В последние годы на этот процесс накладывается усиливающийся отток кадров за рубеж через зарегистрированные на территории Российской Федерации кадровые агентства.

4. Необходимо предоставление государственных субсидий на приобретение жилья для высококвалифицированных кадров и молодых специалистов в судостроительной промышленности.

5. До настоящего времени не исполнены поручения Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации от 2 ноября 2006 года № Пр-1911 в части подготовки и внесения в Государственную Думу проектов федеральных законов, необходимых для реализации Стратегии развития судостроительной промышленности на период до 2020 года и на дальнейшую перспективу и создания благоприятных экономических условий для развития отечественной судостроительной промышленности.

Для решения поставленных руководством страны задач по выводу судопромышленной отрасли из критического состояния необходимо в первую очередь принять срочные меры, направленные на решение правовых проблем, связанных с созданием для отечественных судостроителей финансово-экономических условий, сопоставимых с условиями их зарубежных конкурентов, в том числе по налогообложению и таможенным тарифам.

Требуется разработка и утверждение федеральной целевой программы «Развитие производственных мощностей предприятий судостроения и судоремонта на период до 2020 года и на дальнейшую перспективу» с предусмотренным финансированием за счет средств федерального бюджета.

РАЗДЕЛ V

МОНИТОРИНГ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Часть 1

Реализация решений Конституционного Суда Российской Федерации как индикатор и инструмент повышения качества государственного управления

Неотъемлемой частью осуществляемых в стране преобразований по улучшению качества жизни граждан является повышение эффективности государственного управления. При этом главным требованием к государственному управлению в целом и одновременно основным критерием его оценки является безусловное и неукоснительное соответствие конституционным нормам и принципам. Обеспечение конституционности в деятельности государственных органов в правотворческой и правоприменительной сферах и есть концептуальная основа дальнейшего социально-экономического и политического развития государства.

Конституционный Суд Российской Федерации как орган конституционного контроля, осуществляющий проверку на соответствие Конституции Российской Федерации положений нормативных правовых актов, выявляющий истинный конституционно-правовой смысл нормативных положений, обеспечивает стабильность политико-правовой системы, защищает конституционные права и свободы человека и гражданина, способствует обеспечению доверия населения к осуществляемым преобразованиям. В процессе реализации своих полномочий Конституционный Суд анализирует состояние правотворческой и правоприменительной деятельности, определяет уровень эффективности и качество законодательства, вырабатывает и предлагает возможные способы устранения выявляемых законодательных проблем. В этой связи решения Конституционного Суда являются конституционно-правовой оценкой осуществляемой государственной политики и имеют первоочередное значение для ее дальнейшего развития и совершенствования.

При этом следует констатировать продолжившуюся тенденцию увеличения числа обращений в Конституционный Суд, что наглядно свидетельствует о повышении правовой активности граждан и доверия к конституционному правосудию. Так, в 2009 году в Конституционный Суд поступило 20 629 обращений (16 592 — в 2008 году). В большей их части содержались требования, удовлетворение которых выходит за рамки полномочий Конституционного Суда, сообщались факты нарушения законов и иных нормативных правовых актов, высказывались предложения в связи с теми или иными решениями органов государственной власти и местного самоуправления и т.д. По таким обращениям заявителям давались необходимые ответы и разъяснения.

При этом в публичных судебных заседаниях в 2009 году Конституционным Судом рассмотрено 21 дело: в пленарных заседаниях — 6 (в том числе 1 — о разъяснении постановления Конституционного Суда Российской Федерации № 3-П от 2 февраля 1999 года); в заседаниях палат — 15 (8 — в первой палате, 7— во второй палате), в том числе: в соответствии со статьей 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации — 1 дело; в соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации — 19 дел.

Оспариваемые заявителями положения нормативных актов признаны: по 10 делам — не противоречащими Конституции Российской Федерации, в том числе с выявлением конституционно-правового смысла; по 10 делам — не соответствующими Конституции полностью или в части; в 11 делах правоприменительные решения по делам 22 заявителей, принятые на основании оспариваемых положений, признанных не соответствующими Конституции или в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации, подлежат пересмотру.

На соответствие Конституции Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации проверялись нормы Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ), Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее — УПК РФ), Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ), Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — Бюджетный кодекс), законов Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-I «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», от 26 июня 1992 года № 3132-I «О статусе судей в Российской Федерации», от 15 января 1993 года № 4301-I «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы», от 18 апреля 1991 года № 1026-I «О милиции», от 19 апреля 1991 года № 1032-I «О занятости населения в Российской Федерации», от 15 мая 1991 года № 1244-I «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ), от 12 февраля 1993 года № 4468-I «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», от 10 июля 1992 года № 3266-I «Об образовании», федеральных законов от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», от 9 февраля 2009 года № 13-ФЗ «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию», от 14 марта 2002 года № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Закона РСФСР от 22 марта 1991 года № 948-I «О кон-

куренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», постановления Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 года № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия», Закона Псковской области от 5 декабря 2005 года № 491-оз «О государственной гражданской службе Псковской области», Закона Краснодарского края от 21 августа 2007 года № 1315-КЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края».

Кроме того, в порядке статей 40 и 41 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее — Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ) принято 1671 определение об отказе в принятии к рассмотрению обращений и по обращениям (в том числе 25 определений, в которых подтверждаются или развиваются правовые позиции, изложенные ранее в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). Из них:

по жалобам граждан и их объединений — 1565;

по жалобам уполномоченного по правам человека — 3;

по запросам государственных органов, судов общей юрисдикции и арбитражных судов — 19 (из них: судов — 13, органов государственной власти субъектов Российской Федерации — 6);

по ходатайствам о разъяснении решений — 85 (из них: по обращениям граждан и объединений граждан — 83, по обращению уполномоченного по правам человека — 1, судов общей юрисдикции и арбитражных судов — 1).

В целом к недостаткам нормативного регулирования следует отнести несогласованность между различными правовыми актами, частые изменения действующих нормативных актов в ущерб стабильности регулируемой ими сферы общественных отношений, слабую аналитическую и прогностическую оценку последствий принимаемых нормативных актов, бессистемность в их разработке, а также медлительность в корректировании законодательства с учетом изменений в социальной, экономической, правоприменительной, международной и иных областях, нечеткость формулировок, неисправление заведомо некачественных формулировок, а также неоправданно длительное (в организационном плане) неисполнение прямого требования нормы закона в социальной сфере. Их устранение позволит вывести систему законодательства и государственное управление в целом на качественно иной уровень, отвечающий современным требованиям.

Среди приоритетных задач развития государственного управления следует выделить улучшение качества функционирования действующих судебных механизмов. Эффективная судебная система не только усиливает другие ветви власти, но и обеспечивает защищенность и уверенность граждан в сильной экономике. За истекший период предметом рассмотрения в Конституционном Суде неоднократно являлись нормативные положения, касающиеся вопросов функционирования судебной системы. В этом направлении Конституционным Судом были приняты постановления от 27 февраля 2009 года № 4-П по делу о проверке конституционности ряда положений статей 37, 52, 135, 222, 284, 286 и 379.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и части четвертой статьи 28 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» в связи с жалобами граждан Ю.К. Гудковой, П.В. Штукатурова и М.А. Яшиной; от 16 июня 2009 года № 9-П по делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 ста-

тьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова; от 16 июля 2009 года № 14-П по делу о проверке конституционности статьи 7.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», части первой статьи 1, части третьей статьи 8 и статьи 297 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Милехина; от 21 января 2010 года № 1-П по делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Производственное объединение «Берег», открытых акционерных обществ «Карболит», «Завод «Микропровод» и «Научно-производственное предприятие «Респиратор»; от 26 февраля 2010 года № 4-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.А. Дорошка, А.Е. Кота и Е.Ю. Федотовой; от 2 марта 2010 года № 5-П по делу о проверке конституционности положений статьи 242.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; от 17 марта 2010 года № 6-П по делу о проверке конституционности положений статьи 117, части 4 статьи 292, статей 295, 296, 299 и части 2 статьи 310 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой закрытого акционерного общества «Довод»; от 19 марта 2010 года № 7-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 397 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Амосовой, Т.Т. Васильевой, К.Н. Жестковой и других.

Поводом для рассмотрения дела о проверке конституционности ряда положений статей 37, 52, 135, 222, 284, 286 и 379.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и части четвертой статьи 28 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» стали жалобы нескольких граждан, которые на основании решений судов были признаны недееспособными. С заявлениями в суд о признании их недееспособными обращались их ближайшие родственники. Никто из заявителей не был приглашен в судебное заседание и извещен о принятом судом решении. О том, что они признаны недееспособными, все они узнали случайно. Один из заявителей по инициативе своего опекуна был принудительно госпитализирован в психиатрический стационар. Но попытки заявителей оспорить решение суда о признании их недееспособными ни к чему не привели, потому что с момента вступления решения суда в законную силу гражданин лишается возможности защитить себя самостоятельно. Право на защиту недееспособного гражданина предоставлено только его опекуну, то есть в случае с заявителями это могли сделать те самые родственники, которые были инициаторами лишения заявителей их гражданских прав. Заявители утверждали, что опекуны действовали в корыстных целях, стремясь завладеть недвижимостью заявителей.

Как установил Конституционный Суд, в правоприменительной практике (в том числе в делах заявителей по данному делу) заключение судебно-психиатрической экспертизы о том, что гражданин по характеру заболевания не может понимать значение своих действий, руководить ими и не может присутствовать в судебном заседании, рассматривается как достаточное основание для того, чтобы не вызывать его в судебное заседание. В результате гражданин, по сути, лишается прав, которыми ГПК РФ наделяет лиц, участвующих в деле.

В своих жалобах в Конституционный Суд заявители оспаривали конституционность ряда норм действующего гражданского процессуального законодательства, а также Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-I «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (далее — Закон Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-I), которые, по их мнению, нарушали их конституционные права и свободы, в том числе право на судебную защиту, поскольку допускали возможность рассмотрения судом заявления о признании гражданина недееспособным без участия самого гражданина, в отношении которого рассматривается соответствующее дело, не предоставляя гражданину, признанному недееспособным, возможность самостоятельно, то есть от своего имени и вне зависимости от мнения опекуна, обратиться в суд для защиты своих прав и законных интересов, в том числе для восстановления дееспособности, и не предусматривали обязательность вынесения судом решения по вопросу госпитализации недееспособного лица в недобровольном порядке.

Опираясь на целый ряд норм международного права, Конституции Российской Федерации, а также позиции Европейского Суда по правам человека, Конституционный Суд в своем постановлении указал на необходимость установления особого уровня гарантий защиты прав лиц, которые страдают психическими расстройствами и в отношении которых возбуждается производство по признанию их в установленном порядке недееспособными, с тем чтобы — исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом юридических последствий, которые влечет за собой признание недееспособным, — исключить какую-либо дискриминацию лица по признаку наличия психического расстройства, а также связанные с этим ограничения прав, кроме тех, которые допускаются в общепризнанных для таких случаев целях.

Граждане, вопрос о дееспособности которых рассматривается судом, являются равноправными участниками судебных разбирательств и имеют право защищать свои права, что невозможно без их личного участия в деле. Лишение их возможности отстаивать свою позицию в суде нарушает принципы справедливости правосудия, состязательности и равноправия сторон в судебном процессе.

Однако, как отметил Конституционный Суд, закон не дает ответа на вопрос, обязан ли суд известить соответствующих граждан о предстоящем слушании их дела и требуется ли суду обеспечить таким гражданам другие возможности защиты своих прав, например, путем назначения им адвоката. В законе также отсутствуют четкие и ясные критерии, позволяющие определить, какое состояние здоровья достаточно для признания недееспособности.

В этой ситуации роль суда в рассмотрении такого рода дел не может сводиться лишь к формальному подтверждению выводов психиатров. Судья обязан вынести решение на основании своего внутреннего убеждения о психическом состоянии гражданина и в случае сомнений в достоверности, подлинности и полноте заключения врачей назначить повторную психиатрическую экспертизу.

Как было подчеркнуто в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2009 года № 4-П, непредоставление гражданину возможности лично или через выбранного им самим представителя участвовать в судебном заседании, в котором рассматривается заявление о признании его недееспособным, в том числе в результате неизвещения гражданина о времени и месте судебного заседания, является недопустимым ограничением не только права на получение квалифицированной юридической помощи, но и права на полную и эффективную судебную защиту, осуществляемую на основе равенства перед законом и судом, справедливого судебного разбирательства, состязатель-

ности и равноправия сторон и гарантируемую статьями 19 (часть 1), 45 (часть 2), 46 (часть 1), 55 (часть 3) и 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации, с тем чтобы исключить неправомерное ограничение конституционного права гражданина самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности (статья 60 Конституции Российской Федерации).

При этом было отмечено, что рассмотрение дела в отсутствие самого гражданина (вопреки его желанию) допустимо лишь при наличии особых обстоятельств, например в случаях, когда существуют достаточные основания предполагать, что лицо представляет реальную опасность для окружающих либо состояние здоровья не позволяет ему предстать перед судом. Однако и в этих случаях, поскольку речь идет о существенном изменении правового положения гражданина, предпочтительно личное ознакомление суда с его состоянием, для того чтобы выяснить реальную способность гражданина присутствовать в судебном заседании и предупредить случаи необоснованного лишения его статуса дееспособного лица.

Конституционный Суд указал на то, что гражданин, которого суд признал недееспособным, должен иметь право сам обжаловать решение суда в вышестоящих инстанциях. Иное означает ограничение права граждан на судебную защиту.

Также Конституционный Суд признал, что принудительная госпитализация в психиатрическую больницу — это безусловное ограничение свободы, которая согласно Конституции Российской Федерации возможна только по решению суда. И применять принудительную госпитализацию только на основании просьбы опекуна, особенно при наличии конфликтной ситуации между недееспособным человеком и его опекуном, недопустимо. Любой опасности ограничения свободы должно противостоять право на судебное обжалование. Иначе ущемляется достоинство личности, несоразмерно ограничивается свобода и личная неприкосновенность человека, а также право на судебную защиту.

В итоге Конституционный Суд Российской Федерации признал не соответствующими Конституции Российской Федерации ряд норм ГПК РФ, позволявших суду принимать решение о признании гражданина недееспособным лишь на основании заключения судебно-психиатрической экспертизы и без предоставления такому гражданину возможности изложить суду свою позицию, а также лишавших гражданина, не участвовавшего в первичном судебном разбирательстве и признанного судом недееспособным, права обжаловать такое решение в вышестоящие судебные инстанции. Также не соответствующим Конституции Российской Федерации Конституционный Суд признал положение части четвертой статьи 28 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-I, позволяющее принудительно госпитализировать недееспособного гражданина в психиатрический стационар без судебного решения

Таким образом, в настоящее время решение вопроса о признании гражданина недееспособным не может осуществляться заочно, то есть без предоставления гражданину возможности изложить суду свою позицию лично либо через выбранных им самим представителей. Кроме того, гражданин имеет право обжаловать решение о признании его недееспособным в вышестоящие судебные инстанции.

В качестве еще одного примера можно привести постановления Конституционного Суда от 16 июня 2009 года № 9-П по делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца 3 статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского

процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова.

Поводом для рассмотрения дела Конституционным Судом Российской Федерации стали жалобы нескольких граждан, оспаривающих конституционность ряда положений КоАП РФ, ГК РФ и ГПК РФ.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации заявители просили проверить на конституционность положения КоАП РФ в той части, в какой они определяют критерии законности административного задержания. Заявители оспаривали возможность считать законным административное задержание лица, в отношении которого производство по делу об административном правонарушении впоследствии было прекращено в связи с отсутствием состава или события административного правонарушения.

Заявители также полагали, что имеет место правовая неопределенность в вопросе о том, является ли незаконное административное задержание, с учетом положений гражданского законодательства, основанием для возмещения морального вреда. В законе в перечне случаев возмещения морального вреда прямое указание на административное задержание отсутствует. По мнению заявителей, такое правовое регулирование позволяет отказывать гражданам в возмещении морального вреда, причиненного в результате незаконного административного задержания.

Кроме того, предметом проверки явилась правовая норма КоАП РФ, относящая к числу обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, истечение сроков давности привлечения к административной ответственности. По мнению заявителей, оспариваемое положение допускает в таких случаях прекращение производства по делу без установления всех подлежащих выяснению обстоятельств, включая вопросы о наличии (отсутствии) события и состава административного правонарушения, о виновности лица в его совершении, что нарушает его конституционные права.

Конституционный Суд в данном постановлении признал нарушение права на судебную защиту в том случае, если суды оценивают законность действий (бездействия) органа государственной власти или должностного лица исключительно с формальной точки зрения, проверяя только соблюдение пределов предоставленных им законных полномочий. Законность необходимо оценивать, исследуя все обстоятельства дела, в том числе связанные с установлением наличия или отсутствия события и (или) состава административного правонарушения.

Конституционный Суд, анализируя понятие административного задержания, исходил в данном постановлении из общего понятия «лишение свободы». Как указано в постановлении, задержание, арест, заключение под стражу и содержание под стражей, несмотря на их процессуальные различия, по сути, есть лишение свободы. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что законным признается задержание лица, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения. При этом задержанный имеет право на проверку законности применения к нему этой принудительной меры. На суд возлагается обязанность не только проверить соблюдение процессуальных норм, на основе которых производится задержание, но и обоснованность, необходимость и разумность применения этой меры. Тот факт, что задержанное лицо не было впоследствии привлечено к административной ответственности и не предстало

перед судом, не обязательно означает, что задержание было незаконным. Требования, обусловливающие правомерность задержания, не предполагают, что компетентное должностное лицо уже в момент задержания должно иметь доказательства, достаточные для разрешения дела по существу.

Что касается вопроса, связанного с возмещением морального вреда в случае административного задержания, в постановлении отмечается, что согласно КоАП РФ вред, причиненный, в частности, незаконным административным задержанием, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством. В соответствии с положениями ГК РФ компенсация морального вреда осуществляется в случаях незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ. Конституционный Суд Российской Федерации сделал вывод, что по смыслу Конституции Российской Федерации и Конвенции о защите прав человека и основных свобод административное задержание представляет собой лишение свободы и, таким образом, по своей природе сопоставимо с административным арестом.

Таким образом, Конституционный Суд делает вывод о том, что нормы ГК РФ, содержащие перечень оснований для возмещения морального вреда гражданам, не могут рассматриваться как исключающие возможность возмещения гражданину вреда независимо от вины должностных лиц, являющихся причинителями вреда, в случае признания административного задержания незаконным.

Что касается обжалуемых положений КоАП РФ, касающихся прекращения дел об административных правонарушениях в связи с истечением сроков давности, то Конституционный Суд Российской Федерации отмечает, что истечение сроков давности привлечения к административной ответственности установлено в качестве основания прекращения дел в целях обеспечения процессуальной экономии, оперативности при рассмотрении административных дел.

Вместе с тем в постановлении отмечается, что отказ от административного преследования в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности не может сам по себе препятствовать реализации права на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями должностных лиц, совершенными при производстве по делу об административном правонарушении. При этом нет никаких оснований, препятствующих использованию материалов одного дела об административном правонарушении в качестве доказательств при производстве по другому делу.

Таким образом, за счет выявления конституционно-правового смысла оспариваемых положений права и законные интересы лиц, подвергшихся административному задержанию, нашли более полное правовое обеспечение.

Эти и другие решения Конституционного Суда содействуют улучшению качества защиты прав и свобод человека и гражданина при отправлении правосудия и способствуют необходимому реформированию всей судебной системы.

Эффективность государственного управления проявляется в первую очередь в умении государственного аппарата адекватно реагировать на быстроменяющиеся экономические условия. В связи с возникшими в последнее время глобальными проблемами в этой сфере возросло и число обращений в Конституционный Суд, связанных с собственностью и справедливым использованием доходов от нее.

За последний период Конституционным Судом был принят целый ряд решений, касающихся вопросов оценки конституционности законодательства в сфере

регулирования экономических отношений. Это постановление от 17 марта 2009 года № 5-П по делу о проверке конституционности положения, содержащегося в абзацах четвертом и пятом пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации, в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Варм», постановление от 22 июня 2009 года № 10-П по делу о проверке конституционности пункта 4 части второй статьи 250, статьи 321.1 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева и Московского авиационного института (государственного технического университета), постановление от 24 июня 2009 года № 11-П по делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22.1 и 23.1 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с жалобами ОАО «Газэнергосеть» и ОАО «Нижнекамскнефтехим», постановление от 23 декабря 2009 года № 20-П по делу о проверке конституционности положения абзаца пятого подпункта 2 пункта 1 статьи 165 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Примером принятого в этом направлении решения Конституционного Суда является постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 января 2010 года № 2-П по делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 3 и пункта 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с жалобами открытых акционерных обществ «Газпром», «Газпромнефть», «Оренбургнефть» и Акционерного коммерческого Сберегательного банка Российской Федерации (ОАО).

Поводом для рассмотрения данного дела Конституционным Судом Российской Федерации стали жалобы ряда крупных российских акционерных компаний, в том числе ОАО «Газпром», на нарушение их конституционных прав и свобод положениями Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее — Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ), устанавливающими, что в акционерном обществе с числом акционеров более 50 держателем реестра акционеров общества должен быть регистратор, а акционерное общество, поручившее ведение и хранение реестра акционеров общества регистратору, не освобождается от ответственности за его ведение и хранение.

Обращения данных заявителей в Конституционный Суд Российской Федерации были вызваны тем, что на основании оспариваемых положений Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ арбитражными судами с них были взысканы суммы убытков, причиненных акционерам этих обществ в связи с незаконным списанием регистратором принадлежащих им акций из реестра акционеров, ведение которого было поручено обществом этому регистратору.

Обращаясь в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобами, заявители утверждали, что оспариваемые положения, обязывая крупное акционерное общество (эмитента) передать ведение и хранение реестра акционеров специализированному регистратору, но при этом возлагая на него (общество) ответственность за ненадлежащее исполнение регистратором своих обязанностей, выразившееся в необоснованном списании акций со счетов их владельцев, при отсутствии вины самого акционерного общества, тем самым нарушают их права, гарантированные рядом статей Конституции Российской Федерации, в том числе право на свободное использование своих способностей и имущества для пред-

принимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, право частной собственности, право на судебную защиту.

Таким образом, основной довод обратившихся в Конституционный Суд Российской Федерации лиц сводился к тому, что оспариваемые нормы противоречат общепризнанному принципу юридической ответственности и принципу справедливости, поскольку возлагают обязанность по возмещению акционеру причиненных убытков не на непосредственного причинителя вреда (регистратора), а на акционерное общество (эмитента), вина которого в причинении убытков отсутствует.

Опираясь на ряд положений Конституции Российской Федерации, статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ранее высказанные собственные правовые позиции, касающиеся необходимости обеспечения баланса интересов участников корпоративных отношений, Конституционный Суд Российской Федерации указал, что защита инвесторов на рынке ценных бумаг (и акционеров в том числе) является важной задачей государственной экономической политики. Частью этой политики является и обязательное привлечение регистратора (профессионального участника рынка ценных бумаг) к ведению и хранению реестра акционеров, если их число в акционерном обществе более 50.

Данное регулирование, как было подчеркнуто в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, имеет целью усиление защиты прав и законных интересов владельцев акций, в частности миноритарных акционеров, направлено на устранение возможного конфликта интересов акционеров и эмитента и тем самым выступает гарантией достижения таких публичных целей, как привлечение частных инвестиций в экономику и обеспечение стабильности общественных отношений в сфере гражданского оборота.

Что касается отношений между акционерным обществом и регистратором, то, как установил Конституционный Суд Российской Федерации, законодатель не навязывает акционерному обществу выбор конкретного регистратора. Акционерное общество (тем более такие крупные, как каждый из заявителей по настоящему делу) может выбрать наиболее надежного регистратора, который сможет обеспечить сохранность акций.

Акционерное общество также вправе, руководствуясь принципом свободы договора, прибегнуть к дополнительной защите своих интересов и интересов своих акционеров. Например, эмитент вправе включить в договор с регистратором обязанность добровольного страхования регистратором риска ответственности за неправомерное списание акций.

Кроме того, действующее гражданско-правовое регулирование не препятствует расторжению — в целях обеспечения интересов акционеров — договора с одним регистратором и заключению нового договора с другим профессиональным участником рынка ценных бумаг.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, договорные отношения между акционерным обществом и регистратором по поводу возложения на последнего исполнения обязательства по ведению и хранению реестра акционеров в значительной степени затрагивают интересы акционеров, однако акционеры непосредственно не влияют на выбор (или последующую замену) регистратора, а также на определение условий договора с ним: именно акционерное общество выбирает регистратора и вырабатывает условия договора с ним. Соответственно, оно обязано проявить достаточную осмотрительность и заботливость, с тем чтобы заключить договор с таким лицом, деятельность которого по

ведению и хранению реестра позволит обеспечить имущественные интересы акционеров. Поскольку риск утраты акционером — наиболее слабой, по общему правилу, стороной в данных отношениях — прав на принадлежащие ему акции должен компенсироваться гарантией возмещения ему убытков, причиненных такой утратой, предполагается, что при отсутствии иных гарантийных институтов (например, обязательного страхования ответственности регистратора) возмещение убытков может быть обеспечено через привлечение к ответственности самого акционерного общества — эмитента за неправомерное списание регистратором акций с лицевого счета акционера.

Вместе с тем, как было отмечено в постановлении, возложение ответственности за убытки, причиненные акционеру необоснованным списанием акций с его лицевого счета, на акционерное общество — в силу принципа соблюдения баланса интересов всех лиц, участвующих в правоотношениях, — не могло означать, что с регистратора снимается ответственность за ненадлежащее исполнение обязанности по ведению и хранению реестра.

В системе правового регулирования, действовавшего в период вынесения арбитражными судами судебных актов, послуживших поводом для обращения в Конституционный Суд Российской Федерации заявителей по данному делу, привлечение эмитента к ответственности за вред, причиненный акционеру неправомерным списанием с его лицевого счета принадлежавших ему акций, не препятствовало акционерному обществу во взыскании выплаченных акционеру сумм убытков в регрессном порядке с регистратора как лица, которому оно поручило ведение и хранение реестра, что подтверждается и судебной практикой рассмотрения подобной категории дел.

Исходя из изложенного Конституционный Суд Российской Федерации в итоге пришел к выводу, что оспариваемые заявителями взаимосвязанные положения абзаца второго пункта 3 и пункта 4 статьи 44 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ (в действовавшей на момент обращения редакции) — как обеспечивающие в системе соответствующего правового регулирования баланс интересов акционера как инвестора, вложившего свои средства в уставный капитал акционерного общества — эмитента, самого эмитента как лица, обязанного обеспечить ведение учета лиц, вложивших средства в его акционерный капитал, и регистратора, непосредственно осуществляющего ведение и хранение реестра акционеров, при неправомерном списании акций с лицевого счета акционера — не могут рассматриваться как противоречащие Конституции Российской Федерации.

Однако было подчеркнуто, что этим не исключается дальнейшее совершенствование федеральным законодателем правового механизма регулирования отношений между акционером, эмитентом и регистратором в целях создания более эффективных и надежных способов защиты их прав и законных интересов (например, путем установления обязательного страхования ответственности лица, осуществляющего ведение и хранение реестра акционеров) в случаях причинения убытков акционеру в результате неправомерного списания акций с его лицевого счета.

Уже после обращения заявителей по данному делу в Конституционный Суд Российской Федерации федеральный законодатель внес дополнения в пункт 4 статьи 44 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ, где предусмотрел положение о солидарной ответственности эмитента и регистратора за убытки акционера в случае неправомерной утраты им акций и определил более четкие

правила распределения ответственности между эмитентом и регистратором, учитывающие степень вины каждого из них.

Само же постановление Конституционного Суда Российской Федерации, с одной стороны, дало конституционное обоснование существовавшей практики распределения ответственности эмитента и регистратора, а с другой стороны — обозначило возможные направления дальнейшего совершенствования законодательного регулирования в этой сфере (в частности, через привлечение института обязательного страхования ответственности лица, осуществляющего ведение и хранение реестра акционеров).

Несмотря на имеющиеся экономические проблемы, государственное управление должно осуществляться с учетом необходимости сохранения и поддержания достигнутого уровня социальной защиты граждан. В 2009 — начале 2010 года. Конституционным Судом принято достаточно большое количество решений, связанных с обеспечением конституционных гарантий защиты трудовых, пенсионных, жилищных прав, социальных льгот и др.

К таким решениям относятся постановления от 6 февраля 2009 года № 3-П по делу о проверке конституционности части 1 статьи 5 Федерального закона «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию» в связи с запросом Автозаводского районного суда города Тольятти Самарской области; от 9 июня 2009 года № 12-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 10 Закона Российской Федерации «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» в связи с жалобой гражданина С.Н. Борозенца; от 15 июля 2009 года № 13-П по делу о проверке конституционности части четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» и статьи 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросами Нижегородского районного суда города Нижнего Новгорода и Сормовского районного суда города Нижнего Новгорода; от 10 ноября 2009 года № 17-П по делу о проверке конституционности пункта 2 части первой статьи 14 и пункта 1 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) в связи с запросом Курчатовского городского суда Курской области и жалобами граждан А.В. Жестикова и П.У. Мягчило; от 27 ноября 2009 года № 18-П по делу о проверке конституционности пункта «а» части третьей статьи 29 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», пункта 3 статьи 57 Закона Российской Федерации «Об образовании» и подпункта 1 пункта 2 статьи 9 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н.С. Лаппы; от 3 февраля 2010 года № 3-П по делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих», пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации «О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим — гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей» и пункта 1 Положения о выплате денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений гражданам Российской Федерации, уволенным

с военной службы, и членам их семей в связи с жалобой гражданина С.В. Глушкова и другие.

Одним из таких решений является постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 октября 2009 года № 15-П по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 30, пункта 2 статьи 32, пункта 1 статьи 33 и пункта 1 статьи 34 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан М.А. Белогуровой, Т.А. Ивановой, С.Г. Климовой и А.В. Молодцова.

Поводом для рассмотрения данного дела Конституционным Судом Российской Федерации стали жалобы нескольких граждан, которые осуществляли трудовую деятельность на основании трудовых договоров, заключенных с индивидуальными предпринимателями, и были уволены по основаниям, которые не связаны с виновными действиями работника. Затем они были признаны в установленном порядке безработными, и им было начислено пособие по безработице в размере минимальной величины пособия по безработице. Кроме того, одной из заявительниц было отказано в реализации возможности досрочного выхода на пенсию.

Как установил Конституционный Суд, причиной начисления пособия по безработице в размере минимальной величины пособия по безработице и отказа в досрочном выходе на пенсию явилось то обстоятельство, что перед признанием их безработными заявители состояли в трудовых отношениях не с юридическими лицами, а с индивидуальными предпринимателями.

В своих жалобах в Конституционный Суд заявители оспаривали конституционность ряда норм Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-I «О занятости населения в Российской Федерации» (далее — Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-I), которые, по их мнению, нарушали конституционные права и свободы, в том числе права на защиту от безработицы и на социальное обеспечение, поскольку не позволяли начислять гражданам, состоявшим в трудовых отношениях с индивидуальными предпринимателями, пособие по безработице по тем же правилам, по которым оно начислялось гражданам, уволенным из организаций (то есть пропорционально среднемесячному заработку), и тем самым лишали их права на получение пособия по безработице в максимальном размере, а также не предусматривали для таких граждан возможность досрочного выхода на пенсию, а, следовательно, предоставляли им меры социальной поддержки в связи с безработицей в меньшем объеме, чем гражданам, уволенным из организаций.

Опираясь на ряд норм Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд в своем постановлении указал на необходимость обеспечивать лицам, временно лишившимся работы и, следовательно, заработка, эффективную государственную защиту, направленную на поддержание по крайней мере минимально необходимого для удовлетворения жизненно важных потребностей уровня материального достатка и на содействие в трудоустройстве, на равных основаниях.

Однако гражданам, прекратившим перед признанием их безработными трудовые отношения с индивидуальными предпринимателями, пособие по безработице начислялось в размере минимальной величины пособия по безработице, то есть в размере, который мог существенно отличаться от величины пособия по безработице, выплачиваемого гражданам, уволенным из организаций. Такое различие не было основано на объективных критериях (наличие и продолжительность периодов оплачиваемой работы, основание увольнения, размер среднемесячного заработка и т.д.).

Между тем регулирование трудовых отношений в Российской Федерации осуществляется исходя из того, что все работодатели — и физические, и юридические лица — обладают равными правами и несут равные обязанности. Они не производят целевые отчисления на финансирование мероприятий по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан. Эти мероприятия являются расходными обязательствами Российской Федерации, которые исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета.

Поскольку финансирование мероприятий по социальной поддержке безработных граждан не имеет своим источником средства, поступающие от конкретного налога (взноса), исключается и какая-либо дифференциация при предоставлении мер социальной поддержки безработным гражданам в зависимости от размера налоговых платежей, уплачиваемых работодателем, с которым лицо, впоследствии признанное безработным, состояло в трудовых отношениях, и, соответственно, установление определенных пропорций между такими платежами и выплатами, осуществляемыми в пользу безработных.

Следовательно, критерии, избранные законодателем для дифференциации правил определения размера пособия по безработице (в зависимости от того, с организацией или индивидуальным предпринимателем работник состоял в трудовых отношениях до своего увольнения, при том, что иные установленные законом условия в равной мере соблюдены), не являлись объективными и не имели разумного оправдания. В результате лицам, относящимся к одной и той же категории (граждане, ранее состоявшие в трудовых отношениях, лишившиеся работы в силу обстоятельств, не связанных с совершением ими виновных действий, и признанные безработными), не обеспечивалась равная социальная защита на период поиска новой работы, что противоречило конституционному принципу равенства и целям, ради достижения которых допускается ограничение прав и свобод граждан.

Учитывая особенности положения на рынке труда граждан предпенсионного возраста, как наиболее подверженных риску безработицы и утраты в связи с потерей работы источника средств к существованию, законодатель предусмотрел в системе мер социальной поддержки безработных граждан такую меру, как возможность досрочного выхода на пенсию.

Однако возможность досрочного выхода на пенсию предоставлялась только тем безработным гражданам, которые были уволены из организаций; граждане же, работодателями которых являлись индивидуальные предприниматели, при прочих равных условиях такой возможности были лишены. Следовательно, получение пенсии до достижения установленного законом возраста в качестве меры социальной защиты от безработицы также было поставлено в зависимость от того, с каким работодателем безработный гражданин состоял в трудовых отношениях непосредственно перед признанием его безработным.

Данное законодательное регулирование, вводящее такие различия в правовом положении граждан, принадлежащих к одной и той же категории, которые не основаны на обстоятельствах, связанных с приобретением права на трудовую пенсию по старости (продолжительность страхового стажа и стажа, дающего право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости), и не учитывающее критерии, положенные в основу дифференциации мер социальной поддержки, предоставляемых безработным гражданам (основание увольнения, продолжительность оплачиваемой работы до увольнения и др.), снижало уровень социальной защиты безработных граждан, работодателями которых являлись индивидуаль-

ные предприниматели, по сравнению с гражданами, уволенными из организаций, и не было согласовано с конституционным принципом равенства и конституционно значимыми целями возможных ограничений прав и свобод граждан.

В итоге Конституционный Суд Российской Федерации признал не соответствующими Конституции Российской Федерации ряд норм Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-I в той мере, в какой ими не обеспечивались начисление пособия по безработице и возможность назначения пенсии до достижения установленного законом пенсионного возраста на равных основаниях для граждан, работавших по трудовому договору с индивидуальным предпринимателем, и граждан, уволенных из организаций, при том что иные определенные законом условия в равной мере соблюдены.

Федеральным законом от 27 декабря 2009 года № 367-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» установлены равные основания начисления пособия по безработице и возможности назначения пенсии до достижения установленного законом пенсионного возраста для граждан, работавших по трудовому договору с индивидуальным предпринимателем, и граждан, уволенных из организаций.

Идея равного положения работников, вне зависимости от того, с каким работодателем (юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем) он заключил трудовой договор, лежащая в основе правового регулирования трудовых отношений, приобретает значение для всех сфер общественной жизни, в которых так или иначе участвуют работники и работодатели.

Другим примером является постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2009 года № 13-П по делу о проверке конституционности части четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации «О милиции» и статьи 1084 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросами Нижегородского районного суда города Нижнего Новгорода и Сормовского районного суда города Нижнего Новгорода.

Поводом для рассмотрения данного дела Конституционным Судом Российской Федерации стали запросы судов о проверке конституционности правовых норм, предусмотренных частью четвертой статьи 29 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-I «О милиции» (далее — Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-I) и статьи 1084 ГК РФ, регулирующих предоставление денежных выплат в счет возмещения вреда здоровью, причиненному при исполнении служебных обязанностей сотрудников милиции. В своих жалобах в Конституционный Суд Российской Федерации заявители оспаривали конституционность положений Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-I и ГК РФ, которые, по их мнению, не соответствуют Конституции Российской Федерации, устанавливаемым ею принципам социального государства, равенства всех перед законом и судом, праву каждого на охрану здоровья, запрету на издание законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина.

По мнению заявителей, оспариваемые положения закона по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, позволяли государству отказывать в выплате ежемесячной денежной компенсации сотрудникам милиции в возмещение вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья в связи с осуществлением ими служебной деятельности, исключающим для них возможность дальнейшего прохождения службы, при отсутствии вины органов внутренних дел, других государственных органов и их должностных лиц. Кроме того, существующий механизм возмещения сотрудникам органов внутренних дел вреда,

причиненного здоровью в связи с исполнением ими служебных обязанностей, ставит их в худшее положение по сравнению с лицами, возмещение вреда которым осуществляется по нормам Федерального закона от 24 июля 1998 года № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», предусматривающего страховое обеспечение не только в виде единовременной страховой выплаты, но и ежемесячных страховых выплат.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении подчеркнул, что государство обязано гарантировать сотрудникам милиции возмещение вреда, причиненного здоровью в связи с исполнением ими служебных обязанностей, в таком объеме, который позволял бы в максимальной степени компенсировать последствия изменения их материального и (или) социального статуса. При этом, исходя из конституционных принципов справедливости и соразмерности, условия возмещения вреда сотрудникам внутренних дел должны быть по крайней мере не хуже по сравнению с другими категориями граждан.

Рассматривая механизм возмещения вреда сотрудникам милиции, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что для данной категории граждан Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-I предусматривает как выплату единовременного пособия при получении ими в связи с осуществлением служебной деятельности телесных повреждений, исключающих для них возможность дальнейшего прохождения службы, так и ежемесячную денежную компенсацию. Статьей 29 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-I предусматривается выплата сотруднику милиции при получении им в связи с осуществлением служебной деятельности телесных повреждений, исключающих для него возможность дальнейшего прохождения службы, не только единовременного пособия в размере пятилетнего денежного содержания из средств соответствующего бюджета с последующим взысканием этой суммы с виновных лиц, но и денежной компенсации в размере, превышающем сумму назначенной пенсии, за счет средств соответствующего бюджета либо средств организаций, заключивших с милицией договоры. Указанная денежная компенсация представляет собой дополнительную социальную гарантию, которая находится за рамками иных правовых институтов возмещения вреда, включая институт гражданско-правовых обязательств, вытекающих из причинения вреда. В рассматриваемом случае, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, государство берет на себя компенсацию причиненного сотруднику милиции вреда, действуя в публичных интересах.

Таким образом, за счет выявления конституционно-правового смысла оспариваемых положений, права и законные интересы сотрудников милиции нашли более полное правовое обеспечение. В настоящее время правоприменительные органы не вправе отказывать в выплате ежемесячной денежной компенсации сотрудникам милиции в возмещение вреда, причиненного увечьем или иным повреждением здоровья в связи с осуществлением ими служебной деятельности, даже при отсутствии вины органов внутренних дел, других государственных органов и их должностных лиц.

Принятые по социально-экономическим вопросам, вопросам защиты прав в сфере отправления правосудия, другим направлениям решения Конституционного Суда имеют приоритетное значение. Их эффективность определяется влиянием на осуществляемую законотворческую, правоприменительную деятельность, преодоление недостатков и в итоге на совершенствование системы законодательства. При этом в своих решениях Конституционный Суд не только

констатирует выявленные в правовом регулировании дефекты, но и стремится в пределах своей компетенции указать на возможные способы их устранения.

При этом требования обязательности решений Конституционного Суда в одинаковой степени распространяются на органы законодательной, исполнительной, судебной власти. Несмотря на то что Конституционный Суд неоднократно указывал на необходимость точного и неукоснительного исполнения его решений всеми органами государственной власти, не все решения Конституционного Суда реализуются в соответствии с установленными Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ требованиями. Неисполнение его решений по-прежнему имеет место как в сфере деятельности правотворческих органов, прежде всего федеральных, так и в правоприменительной сфере.

Как показывает анализ практики реализации решений Конституционного Суда, из которых следует необходимость законодательного регулирования, и сведений, представленных органами государственной власти, неправильное или несвоевременное исполнение этих решений зачастую связано с рассогласованностью в действиях органов власти, отсутствием налаженных связей в их работе.

В связи с этим Конституционный Суд, хотя и не наделенный полномочиями по непосредственному обеспечению исполнения своих решений, в целях содействия своевременному исполнению принятых им решений взаимодействует с органами, уполномоченными реализовывать эти решения. В частности, такое взаимодействие установлено с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Министерством юстиции Российской Федерации.

Проводится регулярная работа по составлению перечней решений, требующих дополнительного правового регулирования. Такие перечни регулярно, как правило, в привязке к осенней и весенней сессиям, направляются в Государственную Думу, а также в Правительство Российской Федерации, осуществляющее подготовку соответствующих законопроектов. В 2009 году Государственная Дума и Правительство Российской Федерации, в свою очередь, также подробным образом проинформировали Конституционный Суд об исполнении его решений.

Так, в феврале 2009 года за подписью Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации в адрес Конституционного Суда поступил пакет документов о ходе осуществляемой Правительством Российской Федерации работы по исполнению решений Конституционного Суда, в том числе и соответствующее письмо директора Правового департамента Правительства Российской Федерации о внесенных законопроектах во исполнение решений Конституционного Суда.

Тогда же в Конституционный Суд была направлена и информация от комитетов Государственной Думы о проводимой во исполнение решений Конституционного Суда работе.

Указанная информация была внимательно проанализирована и подготовлены новые сведения о неучтенных (неисполненных) решениях Конституционного Суда.

Кроме того, 21 апреля 2009 года Конституционным Судом было принято решение об информации об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, которая направлена в высшие органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также доведена до сведения средств массовой информации.

В ней Конституционный Суд обозначил наиболее острые аспекты проблемы неисполнения, а также предложил возможные пути нормализации этой работы. В информации отмечалась необходимость в целях повышения эффективности исполнения решений Конституционного Суда усиления взаимодействия и координации с заинтересованными ведомствами, в частности с Министерством юстиции Российской Федерации, наделенным полномочиями по обеспечению исполнения судебных решений, в том числе решений Конституционного Суда, а также активно участвующим в осуществлении законопроектной деятельности.

В целом эта информация имела весьма положительный эффект.

Так, в июле 2009 года в Санкт-Петербурге прошла совместная встреча представителей Конституционного Суда с руководством Министерства юстиции, на которой была рассмотрена проблема повышения эффективности решений Конституционного Суда. Кроме того, Министерство юстиции предоставило свои материалы о решениях Конституционного Суда, требующих принятия нормативных правовых актов, подготовленные на основе осуществляемой министерством соответствующей учетной и аналитической работы.

При сопоставлении этих материалов с соответствующими сведениями Конституционного Суда выявились и некоторые различия в методологии. В связи с этим Секретариатом Конституционного Суда подготовлены методические рекомендации по вопросу о критериях определения решений Конституционного Суда, требующих дополнительного правового регулирования.

Кроме того, на основе сопоставленных сведений об исполнении решений Конституционного Суда в целях сближения соответствующих позиций судебной и исполнительной власти Секретариатом Конституционного Суда подготовлен обновленный Перечень решений Конституционного Суда, требующих осуществления дополнительного правового регулирования, в который по состоянию на 12 ноября 2009 года вошли 48 позиций. Указанный перечень также направлен в Государственную Думу, Совет Федерации и Правительство Российской Федерации.

Весьма продуктивной мерой повышения эффективности законодательства в целом и решений Конституционного Суда является также внедрение в жизнь общероссийского мониторинга правоприменения, заявленного Президентом Российской Федерации в Национальном плане по борьбе с коррупцией. В связи с этим Конституционный Суд разделяет позицию Министерства юстиции Российской Федерации об интеграции мониторинга исполнения решений Конституционного Суда в общероссийскую систему мониторинга правоприменения.

В ноябре 2009 года в Совете Федерации состоялось рабочее совещание по вопросам исполнения решений Конституционного Суда, на котором, в частности, было заявлено о намерении Совета Федерации взять на себя координирующую и контролирующую роль в работе по повышению эффективности исполнения актов Конституционного Суда, сформировать соответствующие межведомственные органы.

В конце 2009 года от Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации — Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации вновь поступили сведения о дополнительных поручениях федеральным исполнительным органам по исполнению решений Конституционного Суда и подготовленный директором Правового департамента Правительства Российской Федерации перечень подлежащих исполнению решений Конституционного Суда (по версии аппарата Правительства Российской Федерации), а в январе 2010 года свои материалы об анализе полученных из Конституционного Суда сведений о

неисполненных решениях вновь прислало Министерство юстиции. В поступившем письме также сообщалось о работе Минюста по повышению эффективности исполнения решений Конституционного Суда (в частности, информация о реализованных в 2009 году и подлежащих реализации решениях Конституционного Суда).

Вся полученная информация также внимательно была изучена, и вновь подготовлены отчеты о имеющих место разночтениях в вопросах исполнения решений Конституционного Суда. И уже в ответ на эти сведения Конституционным Судом получен ответ, что в Министерстве юстиции учтены все указанные Конституционным Судом сведения о неисполненных решениях. Этот и другие отзывы являются для Конституционного Суда свидетельством правильности выбранного курса на диалог с заинтересованными в исполнении решений Конституционного Суда органами.

В своей информации об исполнении решений Конституционный Суд также обратил внимание на случаи неисполнения решений Конституционного Суда органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Некоторые субъекты Российской Федерации в нарушение Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ не исполняли решения Конституционного Суда, содержащие позиции о недопустимости установления в нормативных актах субъектов Российской Федерации положений о суверенитете субъекта Российской Федерации, гражданстве субъекта Российской Федерации, народе субъекта Российской Федерации (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года № 10-П, определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2001 года № 250-О). Конституционный Суд указал на необходимость приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации и решениями Конституционного Суда Российской Федерации основных региональных законов. В целом на основе данной информации заинтересованные субъекты Российской Федерации приняли безотлагательные меры по внесению необходимых корректировок в тексты конституций и уставов. Вместе с тем в некоторых субъектах Российской Федерации данная работа не была проведена.

Кроме того, проблема с исполнением решений Конституционного Суда существует и в правоприменительной сфере, прежде всего сфере деятельности судебных органов. Несмотря на то что требование обязательности относится ко всем решениям Конституционного Суда Российской Федерации, вне зависимости от того, в какой процессуальной форме (постановление, определение) они принимаются, встречаются случаи, когда судебные органы в качестве основания для пересмотра правоприменительных решений рассматривают только постановления — решения, выносимые по итогам слушания дела. Особенно это касается проблем исполнения определений с так называемым позитивным содержанием, которые Конституционный Суд принимает в случаях, когда для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение итогового решения в виде постановления. В таких определениях с учетом ранее выработанных и сохраняющих свою силу правовых позиций Конституционный Суд выявляет конституционно-правовой смысл оспариваемых нормативных положений.

В определении от 11 ноября 2008 года № 556-О-Р Конституционный Суд сформулировал правовую позицию, определяющую юридические основания и конкретный механизм последующего пересмотра по результатам конституционного судопроизводства решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов по делам заявителей, основанных на применении нормы в ее неконституцион-

ном истолковании, повлекшем нарушение конституционных прав и свобод граждан. Согласно этой позиции юридическое последствие решения Конституционного Суда Российской Федерации, которым выявляется конституционно-правовой смысл нормы, — прекращение ее действия (а значит, и применения) в неконституционном истолковании и, следовательно, утрата ею силы на будущее время в любом ином, расходящемся с выявленным конституционно-правовым смыслом, допускавшемся ранее понимании. Это означает, что такая норма — по общему правилу, вытекающему из частей первой и третьей статьи 79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ, — с момента вступления решения Конституционного Суда в силу не должна толковаться каким-либо иным образом и применяться в каком-либо ином смысле. Поэтому на такое постановление распространяются юридические последствия признания нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации, предусмотренные частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ, гарантирующей пересмотр дела заявителя компетентным органом в обычном порядке.

Как показывает анализ поступающих сведений, судебные органы зачастую, поясняя неисполнение позиций Конституционного Суда, ссылаются на сложность их восприятия и в связи с этим — применения.

Кроме того имеют место даже случаи неисполнения судебными органами решений в отношении заявителей — участников конституционного судопроизводства. В связи с этим необходимо отметить юридическую силу решений Конституционного Суда: для указанных лиц решения Конституционного Суда являются основанием для пересмотра дела по вновь открывшимся обстоятельствам или в порядке надзора. Исполнение содержащегося в решении Конституционного Суда требования о пересмотре дела, в котором применено признанное неконституционным нормативное положение, не может и не должно ставиться в зависимость от усмотрения каких-либо должностных лиц (судебных органов), управомоченных в иных случаях выступать с инициативой или давать согласие на пересмотр дела. Секретариатом Конституционного Суда в порядке статьи 111 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ изучается практика пересмотра судебными органами решений по делам участников конституционного судопроизводства.

Кроме того, решения Конституционного Суда Российской Федерации могут являться основанием для пересмотра дел и в отношении граждан, не являвшихся участниками конституционного судопроизводства, но чьи дела также были разрешены на основании актов, признанных неконституционными. Как показывает анализ практики, число обращений по вопросам пересмотра увеличилось.

Как указал Конституционный Суд в определениях от 14 января 1999 года № 4-О и от 5 февраля 2004 года № 78-О, на лиц, не являвшихся участниками конституционного судопроизводства, но чьи дела также были разрешены на основании актов, признанных неконституционными, распространяется положение части третьей статьи 79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ, согласно которому решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях, то есть с использованием закрепленных другим законодательством материально-правовых оснований и процессуальных институтов. Для защиты их прав могут использоваться все предусмотренные отраслевым законодательством судебные процедуры, в том числе пересмотр судебного решения как в порядке надзо-

ра, так и по вновь открывшимся обстоятельствам. Пересмотру в установленных федеральным законом случаях подлежат как вступившие в силу, но не исполненные или исполненные частично, так и не вступившие в законную силу правоприменительные решения. Такой пересмотр, однако, не может производиться без надлежащего волеизъявления заинтересованных субъектов и учета требований отраслевого законодательства. Наличие материальных и процессуальных предпосылок, а также возможных препятствий для пересмотра основанных на неконституционных актах решений (например, в связи с истечением срока исковой давности либо пропуском срока для возобновления дела по вновь открывшимся обстоятельствам) подлежит установлению по заявлению гражданина или уполномоченного должностного лица тем судом, к компетенции которого отнесен такой пересмотр, при соблюдении общих правил судопроизводства.

Кроме того, неисполнение решений Конституционного Суда имеет место и в сфере правоприменения исполнительных органов. Правоприменительные органы иногда продолжают принимать решения на основе нормативных актов, признанных Конституционным Судом не соответствующими Конституции Российской Федерации и утративших силу.

Указанные упущения подтверждают актуальность вопроса о необходимости повышения внимания всех государственных органов к безусловному исполнению решений Конституционного Суда как фактору повышения качества государственного управления.

Часть 2

Гуманизация правосудия: мониторинг результатов деятельности Верховного Суда Российской Федерации

Основные направления деятельности Верховного Суда Российской Федерации согласно статье 126 Конституции Российской Федерации и статье 19 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» связаны с выполнением конституционного полномочия высшего судебного органа по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществлением в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебного надзора за их деятельностью, а также в даче разъяснений по вопросам судебной практики. Согласно статье 104 Конституции Российской Федерации Верховному Суду Российской Федерации принадлежит и право законодательной инициативы по вопросам ведения.

Верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, входящие в систему судов общей юрисдикции осуществляют правосудие путем рассмотрения отнесенных к их подсудности гражданских, уголовных, административных и иных дел. За 2009 год окончено производством более 13 314 тысяч гражданских дел, что на 24,2 % больше, чем за 12 месяцев 2008 года. По делам об административных правонарушениях за 2009 год окончено производством более 5650 тысяч дел, что на 4,4 % больше, чем за 12 месяцев 2008 года. За 2009 год окончено производством более 1113 тысяч уголовных дел.

В структуре гражданских дел одной из наиболее распространенных категорий являются жилищные споры, которые составляют 16,9 %, за 2009 год окончено производством более 2253 тысяч дел (на 22,1 % больше, чем в 2008 году). Это в основном иски о взыскании задолженности за жилую площадь и коммунальные услуги (1823 тысячи дел), о выселении (45,6 тысячи дел), споры, связанные с приватизацией жилплощади (около 103 тысяч дел).

Значительный удельный вес составляют трудовые споры (6,9 %), за 2009 год окончено производством 915,7 тысячи дел (что на 81 % больше, чем в 2008 году). Это преимущественно дела об оплате труда (более 801 тысячи исков в год), о возмещении ущерба, причиненного при исполнении трудовых обязанностей (10,7 тысячи), о восстановлении на работе (более 35 тысяч).

Судами за 2009 год окончено производством 160,8 тысячи исковых заявлений о защите прав потребителей, что на 17,6 % больше, чем за 2008 год. Следует отметить, что по указанным категориям гражданских дел в 2009 году удовлетворены требования: по трудовым спорам — 95 %, по жилищным — 97 %, по искам о защите прав потребителей — 86,9 %, что свидетельствует о распространенности нарушения законов в сфере указанных правоотношений, в том числе прав и законных интересов граждан. Удельный вес дел, возникающих из публично-правовых отношений, составил 1%. Жалобы на неправомерные действия должностных лиц и органов власти составили 0,8%.

Данная судебная статистика, несомненно, свидетельствует о значимости работы судов общей юрисдикции в деле защиты прав и свобод граждан и юридических лиц, в укреплении правопорядка в обществе.

Вместе с тем, необходимо отметить, что качество работы судов зависит от уровня организации судебной деятельности, в основании которого находится степень совершенства законодательной базы, — стабильности и актуальности правовых норм, в том числе законов о судоустройстве и судопроизводстве.

Материалы судебной статистики убедительно указывают на то, что в стране происходит процесс расширения сферы судебной защиты, эффективность которой может быть обеспечена, в первую очередь, наличием качественной законодательной базы судопроизводства и действенного механизма реализации судебных решений.

Положительно оценивая высокую интенсивность происходящего в Российской Федерации процесса обновления и совершенствования законодательной базы правосудия, следует все же отметить, что значительное число законов достаточно противоречивы, а отдельные не отвечают современным стандартам регулирования возникающих правоотношений, в связи с чем их применение и толкование представляется весьма сложным и нередко приводит к судебным ошибкам. Во многих законах отсутствует механизм реализации.

В связи с этим необходимо отметить, что за последние пять лет, используя свое право законодательной инициативы, Верховный Суд Российской Федерации внес в Государственную Думу более 30 законопроектов, из которых 16 были приняты и стали федеральными законами. Значительную долю работы Верховного Суда Российской Федерации составила деятельность по подготовке заключений и официальных отзывов на законопроекты, вносимые в Государственную Думу другими субъектами законодательной инициативы, направленные на совершенствование текущего законодательства. Так, в 2009 году в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 13 июня 1996 года № 64-ФЗ «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации» было подготовлено около 80 официальных отзывов на проекты федеральных законов о внесении измене-

ний в Уголовный кодекс Российской Федерации, которые представлены субъектам права законодательной инициативы.

Несовершенство и противоречивость многих законодательных актов приходится восполнять посредством дачи Верховным Судом Российской Федерации разъяснений о порядке их применения в судебной практике[1].

Существенным недостатком организации и правового обеспечения судебной деятельности остается отсутствие ряда законов, принятие которых способно оказать позитивное воздействие на состояние российского правосудия и работу судов.

Правовую основу организации судебной деятельности до сих пор составляют нормы устаревшего и не соответствующего современным требованиям Закона РСФСР «О судоустройстве РСФСР» 1981 года, на что обратил внимание и Президент Российской Федерации Д.А. Медведев. В то же время так и не принят закон «О федеральных судах общей юрисдикции», хотя необходимость в этом прямо вытекает из части 3 статьи 118 Конституции Российской Федерации, что было подчеркнуто еще в решении V Всероссийского съезда судей в 2000 году. VII Всероссийский съезд судей Российской Федерации также рассматривал этот вопрос и в своем постановлении от 4 декабря 2008 года «О состоянии судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития и совершенствования» просил Государственную Думу обеспечить приоритетное рассмотрение законопроектов, в частности, о Верховном Суде Российской Федерации; о федеральных административных судах; кодекса административного судопроизводства в Российской Федерации; о примирительной процедуре с участием посредника (медиации); о возмещении государством вреда, причиненного нарушением права на судопроизводство в разумные сроки и права на исполнение в разумные сроки вступивших в законную сил судебных актов; федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», внесенного постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2008 года № 14 (о профессиональной подготовке и поддержании уровня квалификации, необходимого для осуществления полномочий судьи); федерального закона, направленного на совершенствование механизма разрешения корпоративных споров.

По поручению, данному Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым по итогам VII Всероссийского съезда судей, Верховным Судом была изучена целесообразность и необходимость введения апелляционного производства по гражданским и уголовным делам и размерам соответствующего финансового обеспечения.

---

[1] В частности, в текущем 2009 году Пленум Верховного Суда принял ряд важных постановлений по вопросам судебной практики: от 10 февраля 2009 года № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»; от 10 февраля 2009 года № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»; совместное постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 5 и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 29 от 26 марта 2009 года «О некоторых вопросах, возникших в связи с введением в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации»; от 21 апреля 2009 года № 8 «О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания»; от 2 июля 2009 года № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации»; от 29 октября 2009 года № 20 «О некоторых вопросах судебной практики назначения и исполнения уголовного наказания»; от 29 октября 2009 года № 22 «О практике применения судами мер пресечения в виде заключения под стражу, залога и домашнего ареста»; от 16 октября 2009 года № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий».

Рабочая группа Верховного Суда Российской Федерации под руководством В.М. Лебедева подготовила конкретные предложения, которые предусматривают преобразование ныне действующих кассационных инстанций по гражданским и уголовным делам в апелляционные суды. Надзорное производство предполагается реализовать только в Верховном Суде Российской Федерации. Как следует из Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, данные предложения нашли понимание и поддержку.

Введение апелляционного производства позволит более широко исследовать в суде второй инстанции обстоятельства, имеющие значение по делу, исключит случаи возвращения дел на новое рассмотрение после отмены судебных постановлений вышестоящими инстанциями, что должно отразиться на качестве и всесторонности судебного разбирательства и сократить сроки рассмотрения дел, исчисляемые с момента возникновения судебного спора и до момента окончательного решения по делу.

Не менее важным вопросом является судьба административного судопроизводства, в надлежащей процедуре которого гражданин имеет возможность защитить свои права и законные интересы от злоупотреблений со стороны должностных лиц и органов власти.

За 2009 год окончено производством 103 561 дело по жалобам на действия или бездействие должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, органов государственной власти, местного самоуправления, что на 25,4 % больше, чем в 2008 году.

Необходимо отметить, что в рамках гражданского процессуального законодательства в 2009 году судами общей юрисдикции более половины заявлений граждан в споре с властью (около 60%) было удовлетворено. По отдельным категориям дел этот показатель еще выше. Так, решения и действия органов государственной власти, органов местного самоуправления признавались неправомерными в 72,3 % случаев.

Расширение доступа к правосудию и реализация гражданами своего права на своевременную и эффективную судебную защиту во многом зависит от рабочей нагрузки на судей и сотрудников аппаратов судов. В свою очередь, проблема сокращения судебных дел является одним из важных условий снижения нагрузки на судей и резервом улучшения качества судопроизводства. Решение этой проблемы непосредственно связано с возможностью прекращения уголовного преследования на стадии дознания и предварительного следствия при наличии установленных законом оснований.

В настоящее время большинство подобных дел для окончательного разрешения направляются в суды. К примеру, только в 2008 году за примирением с потерпевшими судами были прекращены уголовные дела в отношении 233 496 лиц, за 2009 год — в отношении 216 996 лиц, то есть, процент граждан в отношении которых дела рассмотрены по существу, составляет примерно 18%. Совершенно очевидно, что реализация примирительных процедур могла быть осуществлена в этих случаях на досудебной стадии процесса.

В связи с этим представляется целесообразным вернуться к идее декриминализации некоторых составов преступлений, в основном уголовных дел частного обвинения, а также преступлений небольшой тяжести путем отнесения их к административным правонарушениям. Степень общественной опасности указанных правонарушений несоизмерима с отрицательными последствиями судимости. Кроме того, именно эти незначительные по своему объему конфликтные дела, как правило, сопряжены с длительными судебными разбирательствами,

многократными судебными слушаниями, заявлением большого количества различных ходатайств и обжалованием всякого рода процессуальных действий.

Другим фактором, снижающим эффективность правосудия и судебной защиты, является длительность процедуры прохождения дела в суде. Проведенный анализ свидетельствует, что в основе нарушения сроков движения и рассмотрения дел лежит недостаточно четкая организация работы председателями судов; отсутствие постоянного мониторинга дел, находящихся в производстве суда; недостатки в существующих формах статистической отчетности; необоснованное назначение судьями экспертиз, влекущее существенное затягивание процесса; неявка в судебные заседания адвокатов и государственных обвинителей; высокая, иногда предельно высокая, служебная нагрузка на судей; некачественная подготовка судей к судебному разбирательству, влекущая необоснованное отложение рассмотрения дел; ненадлежащее извещение участников процесса о времени и месте слушания дела.

Верховный Суд Российской Федерации осуществляет постоянный мониторинг соблюдения судами установленных законом сроков рассмотрения дел. За последние 15 лет к этому вопросу трижды обращался Пленум Верховного Суда Российской Федерации, принявший 27 декабря 2007 года очередное постановление, в котором приведены основные причины нарушений, даны рекомендации по их устранению, а также разъяснен ряд вопросов, возникших при применении законодательства. В постановлении указано, что грубое или систематическое нарушение судьей процессуального закона, повлекшее неоправданное нарушение сроков разрешения дела и существенно ущемляющее права и законные интересы участников судебного процесса, может служить основанием наложения дисциплинарного взыскания вплоть до прекращения полномочий судьи.

Вместе с тем в длительности рассмотрения многих дел виноваты участники процесса, которые не являются в судебное заседание в назначенное время по неуважительным причинам. Это вызывает необходимость дополнения процессуального законодательства нормами защиты правосудия от злоупотребления участниками судопроизводства своими процессуальными правами с целью искусственного затягивания сроков рассмотрения дел.

В связи с необходимостью использования автоматизированных систем в деятельности органов правосудия для достижения значительного сокращения сроков рассмотрения судебных дел и споров, сокращения количества незавершенных дел и создания системы электронного обеспечения правосудия Верховный Суд Российской Федерации принял постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 октября 2008 года № 21 «О внесении в Государственную Думу проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (о допросе свидетеля в судебном заседании путем использования систем видеоконференцсвязи).

Положительный опыт использования систем видеоконференцсвязи в соответствии со статьей 376 УПК РФ и имеющиеся проблемы получения свидетельских показаний по уголовным делам позволяют сделать вывод о необходимости совершенствования процессуального законодательства не только при кассационном порядке рассмотрения уголовных дел, но и в процессе судебного следствия, сохраняя правовые принципы непосредственности и гласности. Таким образом, предлагаемый законопроект будет не только способствовать более полному и всестороннему рассмотрению обстоятельств по делу, но и повлечет за собой со-

кращение сроков рассмотрения судебных дел, оптимизацию качества процесса и его эффективность.

Кроме этого, с целью повышения эффективности правовых институтов уголовного судопроизводства, устранения имеющихся пробелов и связанных с ними проблем правоприменительной практики Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял постановление от 3 декабря 2009 года № 26 «О внесении в Государственную Думу проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в статьи 377 и 407 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Проектом закона предлагается ввести положение об обязательном ведении протокола судебного заседания в суде кассационной и надзорной инстанций, что позволит устранить существующую неопределенность в этом вопросе и в целом повысить качество судебно-проверочной деятельности вышестоящих судебных инстанций. Также законопроектом предлагается восполнить пробел правового регулирования путем внесения соответствующих корректив в статью 407 УПК РФ, закрепив право сторон на заявление отводов, в том числе и секретарю судебного заседания.

Доступ к правосудию в разумный срок и его эффективность неразрывно связаны с возможностью своевременного исполнения состоявшегося судебного решения. Положение дел в этом вопросе представляется неудовлетворительным, что подрывает веру в правосудие, порождает у нарушителей закона ощущение вседозволенности и безнаказанности за свои противоправные действия.

Неоправданно длительное судебное разбирательство и неисполнение судебных решений по конкретным делам служит поводом для обращения наших граждан в Европейский Суд по правам человека и, как следствие, взыскание с Российской Федерации значительных сумм в счет возмещения материального ущерба и компенсации морального вреда, причиненного нарушениями Конвенции о защите прав человека и основных свобод, гарантирующей право на разбирательство дела в разумный срок.

С целью усиления механизма судебной защиты прав граждан на доступ к правосудию, рассмотрение дела в разумные сроки и своевременное исполнение судебного решения Верховный Суд Российской Федерации разработал и внес постановлением Пленума от 26 сентября 2008 года № 16 в Государственную Думу проект Федерального закона «О возмещении государством вреда, причиненного нарушением права на судопроизводство в разумные сроки и права на исполнение в разумные сроки вступивших в законную силу судебных актов».

Урегулирование вопросов внутригосударственными средствами правовой защиты позволит существенно уменьшить количество обращений российских граждан в Европейский Суд по правам человека. Необходимость нормативного регулирования неоднократно отмечалась Европейским Судом по правам человека, а значимость принятия такого закона была обозначена Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым еще в 2008 году в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации.

Проведенный Верховным Судом Российской Федерации анализ 10-летнего функционирования института мировых судей позволил выявить несовершенство отдельных вопросов правовой регламентации и организации этого института правосудия.

Еще в 2006 году стала очевидной чрезмерность рабочей нагрузки на мировых судей на судебных участках с численностью населения до 30 тысяч человек. По инициативе Верховного Суда Российской Федерации были внесены изменения в Федеральный закон от 17 декабря 1998 года № 188-ФЗ «О мировых судьях в Рос-

сийской Федерации» (далее — Федеральный закон от 17 декабря 1998 года № 188-ФЗ), направленные на совершенствование порядка формирования судебных участков мировых судей и установление предельной численности его населения в 23 тысячи человек, что позволило несколько снизить напряженность в их работе. В феврале 2008 года в связи со значительным увеличением рабочей нагрузки на мировых судей вследствие роста количества поступавших на их рассмотрение уголовных и гражданских дел, а также дел об административных правонарушениях Верховный Суд Российской Федерации выступил с законодательной инициативой о внесении изменений в ГПК РФ и Федеральный закон от 17 декабря 1998 года № 188-ФЗ. В результате принятия Федерального закона от 22 июля 2008 года № 147-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» и статью 23 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 22 июля 2008 года № 147-ФЗ) была перераспределена подсудность гражданских дел между мировыми судьями и районными судами, что в совокупности позволило частично разгрузить мировую юстицию.

Однако, как показала практика, со времени вступления в действие Федерального закона от 22 июля 2008 года № 147-ФЗ количество поступающих на рассмотрение мировых судей дел по указанным спорам имущественного характера вследствие установления цены иска в размере до 100 тыс. рублей возросло, что в условиях сохранения общей штатной численности мировых судей привело к значительному росту среднемесячной расчетной нагрузки на одного мирового судью. Поскольку предметом заявленных требований по этим делам выступает дорогостоящее имущество, сбор доказательств, необходимых для разрешения таких споров, установление и привлечение к участию в деле всех лиц, чьи права и законные интересы могут быть затронуты судебным решением, а также применение норм соответствующего законодательства являются для мировых судей весьма затруднительными. В связи с этим было принято постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2009 года № 9 «О внесении в Государственную Думу проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» и статью 23 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». В целях снижения общей нагрузки на мировых судей указанным законопроектом предлагается отнести к их компетенции дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества, а также дела по имущественным спорам при цене иска, не превышающей 50 тыс. рублей.

Кроме этого, предлагается пункт 4 части 1 статьи 23 ГПК РФ и подпункт 5 пункта 1 статьи 3 Федерального закона от 22 июля 2008 года № 147-ФЗ дополнить положением об изъятии из подсудности мировых судей любых дел по спорам о детях. Данное предложение обусловлено необходимостью исключить различный подход к применению пункта 2 части 1 статьи 23 ГПК РФ и подпункта 3 пункта 1 статьи 3 Федерального закона от 22 июля 2008 года № 147-ФЗ, поскольку требования по спорам о детях подлежат рассмотрению в районных судах и в тех случаях, когда они возникают и заявляются отдельно от требования о расторжении брака. Из подсудности мировых судей также предлагается исключить дела об ограничении родительских прав, так как они представляют собой самостоятельную категорию дел, связанную со спорами о детях.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации также принял постановление от 29 октября 2009 года № 24 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона

«О внесении изменений в статью 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Законопроект предусматривает изменение статьи 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в части уточнения предметной подсудности мировому судье, районному суду и верховному суду республики, краевому или областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа уголовных дел о преступлениях, предусмотренных частью 4 статьи 131, частью 2 статьи 264 и частью 2 статьи 306 УК РФ. Предлагаемый законопроект устранит недостатки и пробелы в уголовно-процессуальном законе и будет способствовать повышению эффективности деятельности судов общей юрисдикции.

Важное значение для развития судебной системы, повышения качества и эффективности правосудия, укрепления статуса судей имеет подготовка и принятие Федерального закона «О нормах нагрузки судей арбитражных судов, судов общей юрисдикции, мировых судей, работников аппаратов судов и государственных служащих Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и его органов в субъектах Российской Федерации», работа над которым поручена Судебному департаменту при Верховном Суде Российской Федерации в соответствии с постановлением VII Всероссийского съезда судей Российской Федерации.

В целях дальнейшей гуманизации российского уголовного законодательства представляется целесообразным рассмотреть вопрос о создании условий для более широкого применения наказаний, не связанных с лишением свободы.

В связи с этим следует отметить необходимость скорейшего принятия Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы».

Требует совершенствования правовая база подготовки кадров для судебной системы. Хотя в настоящее время основная масса судей является высококвалифицированными юристами с большим опытом судебной работы, тем не менее проблема привлечения в судебную систему образованных, высоконравственных и заинтересованных в карьерном росте специалистов существует. Отчасти эту задачу решает Российская академия правосудия и ее филиалы в субъектах Российской Федерации.

За период 2000—2008 годов в академии повысили квалификацию более 45 тысяч судей, сотрудников аппаратов судов и Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации.

В настоящее время назрела необходимость внесения изменений и дополнений в Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-I «О статусе судей в Российской Федерации», предусматривающих профессиональную подготовку судьи федерального суда, впервые назначенного на должность, в форме обучения в Российской академии правосудия и стажировки в суде общей юрисдикции продолжительностью до одного года с сохранением заработной платы на период обучения и стажировки. Реализация этих предложений позволит молодым судьям изучить современные теоретические и практические проблемы материального и процессуального права, выработает необходимые практические навыки подготовки процессуальных документов и ведения судебного процесса.

Судебная реформа вступила в свой завершающий этап, однако граждане и общество не всегда располагают всей полнотой достоверной информации о ее результатах, о качественных изменениях, происходящих в судопроизводстве, о проблемах, которые решает сегодня судейское сообщество, о перспективах и за-

дачах судебной системы на будущее. Для решения этих задач Верховный Суд Российской Федерации в марте 2006 года внес в Государственную Думу законопроект «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», развивающий и конкретизирующий нормы Конституции Российской Федерации и федерального законодательства о расширении открытости и гласности судебной деятельности, информационной доступности судебных актов и права граждан на доступ к информации, принципах взаимодействия судов со средствами массовой информации. Такой закон принят в декабре 2008 года и вступает в силу с 1 июля 2010 года.

Особую значимость этот закон приобретает в свете борьбы с коррупцией в государственных сферах, в связи с чем он был включен в качестве приоритетного к рассмотрению при реализации Национального плана противодействия коррупции.

Однако в процессе деятельности по реализации Федерального закона от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ) при определении методики размещения в сети Интернет текстов судебных актов, возникли вопросы по порядку применения положений статьи 15 закона, в части исключения персональных данных участников судебного процесса из текстов судебных актов в его взаимосвязи с положениями Федерального закона от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее — Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ).

Поскольку Федеральный закон от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ устанавливает специальный порядок размещения в сети Интернет текстов судебных актов и определяет особенности защиты персональных данных участников судебного процесса, а сами по себе действия по размещению в сети Интернет текстов судебных актов не связаны с обработкой персональных данных, представляется целесообразным внести соответствующие изменения в часть 2 статьи 1 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ, включив в перечень отношений, на которые не распространяется действие данного закона, «отношения, возникающие при предоставлении информации о деятельности судов в Российской Федерации». Внесение таких изменений позволит избежать имеющихся противоречий при обеспечении доступа к информации о деятельности судов, а также в полной мере реализовать цели и задачи, закрепленные Национальным планом противодействия коррупции, по повышению уровня обеспечения прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности.

С целью усиления механизма судебной защиты основных прав и свобод граждан Планом работы Верховного Суда Российской Федерации на первое полугодие 2010 года предусмотрено, в частности, подготовить Обзор правовых позиций Европейского Суда по правам человека по уголовным и гражданским делам, выраженных в постановлениях, поступивших в Верховный Суд Российской Федерации для принятия мер общего и индивидуального характера в 2009 году, а также завершить работу по подготовке проектов постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникающих при применении Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», «О потерпевшем в уголовном судопроизводстве», «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав», «О внесении изменений и дополнений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 июня 2008 года № 8 «О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации)».

Часть 3

Особенности деятельности Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в обеспечении экономических прав и свобод граждан

Основные направления деятельности Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации как высшего судебного органа по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, определяются поставленными перед арбитражными судами Федеральным конституционным законом от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (далее — Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ) задачами: защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов организаций и граждан, а также содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (часть 1 статьи 104) и Федеральным конституционном законом от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ (пункт 2 статьи 10) Высший Арбитражный Суд Российской Федерации наделен правом законодательной инициативы по вопросам его ведения, которую он реализует как путем внесения в Государственную Думу собственных законопроектов, так и путем внесения поправок к проектам, инициированным другими государственными органами, депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации.

По инициативе Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации принят Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 6-ФЗ «О создании Арбитражного суда Забайкальского края», обеспечивающий право субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности на доступ к правосудию во вновь образованном субъекте Российской Федерации.

На рассмотрении в Государственной Думе находится внесенный Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации и принятый в первом чтении 2 декабря 2009 года проект федерального закона № 211568-5 «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации», который был подготовлен в связи с необходимостью совершенствования механизма разрешения споров в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, обеспечения гарантий доступности правосудия, реализации права на судебную защиту и отражает развитие права и правоприменительной практики.

В законопроекте предлагаются изменения, направленные на дальнейшее развитие института арбитражных заседателей. Данные изменения учитывают более чем десятилетнюю практику применения этого института арбитражными судами, а также подходы Конституционного Суда Российской Федерации к его оценке с позиций конституционности (постановление от 25 марта 2008 года № 6-П).

В целях повышения гарантий открытости арбитражной судебной системы и гласности судебного разбирательства предлагается закрепить в АПК РФ правило о возможности ознакомления лиц, участвующих в деле, с особым мнением судьи.

С учетом места Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в судебной системе Российской Федерации, его роли в развитии права в проекте предусматривается, что в таком же порядке, как и постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по конкретным делам, должны

публиковаться в Вестнике Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации особые мнения судей Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, участвовавших в принятии данного постановления, а также размещаться на официальном сайте Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

В проекте предлагается установить последовательное движение дел через судебные инстанции, при котором судебные акты арбитражного суда первой инстанции обжалуются в арбитражный суд апелляционной инстанции, а судебные акты арбитражного суда апелляционной инстанции — в арбитражный суд кассационной инстанции. Указанные правила направлены на повышение эффективности судопроизводства, четкое разграничение полномочий арбитражных судов различных судебных инстанций, предупреждение злоупотреблений процессуальными правами со стороны недобросовестных участников процесса, что, в свою очередь, позволит обеспечить правовую определенность и стабильность судебных актов.

Задачам обеспечения стабильности гражданского оборота и правовой определенности в правоотношениях спорящих сторон служит институт процессуальных сроков. Разбирательство дела в разумный срок рассматривается в Конвенции о защите прав человека и основных свобод в качестве важной гарантии справедливого судебного разбирательства.

В связи с этим в проекте предлагается оптимизировать и дифференцировать сроки рассмотрения дел в арбитражных судах с учетом характера спора, стадии судебного разбирательства (судебной инстанции), а также уточнить порядок их исчисления.

В проекте предусматривается исключение из подсудности Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации как суда первой инстанции дел по экономическим спорам между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, между субъектами Российской Федерации, к числу которых в основном относятся споры о правах на недвижимое имущество, и отнесение этих дел к подсудности арбитражных судов субъектов Российской Федерации. Предлагаемое изменение направлено на обеспечение применения правил исключительной подсудности по искам о правах на недвижимое имущество, которые согласно статье 38 АПК РФ должны предъявляться в арбитражный суд по месту нахождения объекта недвижимого имущества, а также на расширение гарантий реализации права на обжалование решений, принимаемых по таким делам, в обычном (ординарном) порядке.

Эффективная деятельность суда невозможна без использования современных компьютерных технологий в организации судопроизводства, а также непосредственно при рассмотрении судебных дел. Поэтому в законопроекте предлагается закрепить возможность (с последующей конкретизацией в законе об электронном обеспечении правосудия) подачи искового заявления через официальный сайт соответствующего арбитражного суда в сети Интернет, направления по электронной почте электронных документов и документов, переведенных в цифровую форму, а также использования доказательств, полученных посредством видеоконференцсвязи. Лицам, участвующим в деле, это позволит сократить расходы, связанные с рассмотрением дела в суде (расходы на проезд и проживание по месту пребывания арбитражного суда).

В законопроекте предусматриваются усовершенствование порядка извещения лиц, участвующих в деле, устранение некоторых проблем, связанных с извещением, — в частности, предлагается направлять судебные извещения по месту нахождения юридического лица, которое определяется по адресу, указанному в

Едином государственном реестре юридических лиц. На основании выписки из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей предлагается определять и место жительства индивидуальных предпринимателей.

Законопроектом устанавливается правило, в соответствии с которым лица, участвующие в деле, после получения определения о принятии искового заявления к производству и возбуждении производства по делу, в котором указываются реквизиты суда и информационные ресурсы, а также лица, привлеченные к участию в деле, после получения первого судебного акта по рассматриваемому делу должны предпринимать меры, направленные на получение информации о ходе движения дела с использованием любых источников такой информации и средств связи.

Тем самым в АПК РФ предлагается предусмотреть для заинтересованных лиц дополнительные возможности получения информации о движении их дела, что позволит избежать многих негативных последствий, связанных с несвоевременной доставкой судебных извещений по почте, в том числе препятствий для реализации права на судебную защиту по причине ненадлежащего извещения участников судопроизводства.

В целях устранения «пробельности» арбитражного процессуального законодательства, неопределенности в толковании и применении отдельных его положений предлагается внести уточнения в порядок разрешения вопросов о судебных расходах, в определение субъектного состава органов, решения и действия которых могут быть обжалованы в арбитражном суде, в порядок выдачи исполнительных листов, в правила привлечения к ответственности за неисполнение судебного акта и другие положения АПК РФ.

В 2009 году в арбитражном процессуальном законодательстве произошли существенные изменения.

Так, по инициативе Правительства Российской Федерации Государственной Думой принят Федеральный закон от 19 июля 2009 года № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 19 июля 2009 года № 205-ФЗ). Активная роль в подготовке законопроекта ко второму чтению принадлежала Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации.

Законом внесены изменения в АПК РФ, которые уточняют перечень категорий корпоративных споров, относящихся к специальной подведомственности арбитражного суда, и дополняют данный перечень указанием на споры, вытекающим из деятельности депозитариев, государственных корпораций и связанным с их правовым положением, порядком управления ими, их созданием, реорганизацией, ликвидацией, организацией и полномочиями их органов, ответственностью лиц, входящих в их органы. Также Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации дополнен новой статьей 225.1, раскрывающей перечень корпоративных споров, к которым относятся:

— споры, связанные с созданием, реорганизацией и ликвидацией юридического лица;

— споры, связанные с принадлежностью акций, долей в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ, паев членов кооперативов, с установлением их обременения и реализацией вытекающих из них прав, за исключением споров, вытекающих из деятельности депозитариев, связанной с учетом прав на акции и иные ценные бумаги, споров, возникающих в связи с разделом наследственного имущества или разделом общего имущества супругов,

включающего в себя акции, доли в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ, паи членов кооперативов;

— споры по искам учредителей, участников, членов юридического лица (далее — участники юридического лица) о возмещении убытков, причиненных юридическому лицу, признании недействительными сделок, совершенных юридическим лицом, и (или) применении последствий недействительности таких сделок;

— споры, связанные с назначением или избранием, прекращением, приостановлением полномочий и ответственностью лиц, входящих или входивших в состав органов управления и органов контроля юридического лица, а также споры, возникающие из гражданских правоотношений, между указанными лицами и юридическим лицом в связи с осуществлением, прекращением, приостановлением полномочий указанных лиц;

— споры, связанные с эмиссией ценных бумаг, в том числе с оспариванием ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, решений органов управления эмитента, с оспариванием сделок, совершенных в процессе размещения эмиссионных ценных бумаг, отчетов (уведомлений) об итогах выпуска (дополнительного выпуска) эмиссионных ценных бумаг;

— споры, вытекающие из деятельности держателей реестра владельцев ценных бумаг, связанной с учетом прав на акции и иные ценные бумаги, с осуществлением держателем реестра владельцев ценных бумаг иных прав и обязанностей, предусмотренных федеральным законом в связи с размещением и (или) обращением ценных бумаг;

— споры о созыве общего собрания участников юридического лица;

— споры об обжаловании решений органов управления юридического лица;

— споры, вытекающие из деятельности нотариусов по удостоверению сделок с долями в уставном капитале обществ с ограниченной ответственностью.

В новой главе 28.1 вводится понятие «корпоративные споры», которое имело довольно широкое распространение на практике, однако до принятия Федерального закона от 19 июля 2009 года № 205-ФЗ не встречалось в федеральном законодательстве.

В целях предотвращения инициирования корпоративных споров, тесно связанных между собой, в различных судах в АПК РФ введена исключительная подсудность всех дел по спорам, перечисленным в статье 225.1. Теперь все подобные споры должны рассматриваться арбитражным судом по месту нахождения соответствующего юридического лица.

Новая глава 28.1 содержит специальные нормы, регулирующие рассмотрение арбитражными судами корпоративных споров.

Необходимость обособления специальных правил, посвященных особенностям разрешения корпоративных споров, объясняется спецификой подобных дел. Как правило, дела по корпоративным спорам отличаются наличием множества отдельных «микроспоров» либо требований, тесно связанных между собой, вытекающих из набора юридических фактов (сложного юридико-фактического состава). Соответственно одни и те же юридические факты и споры, возникающие вокруг них, могут «распыляться» на множество процессов, в каждом из которых так или иначе будет оцениваться их действительность и соответствие закону.

В рамках новой главы АПК РФ предусматриваются также специальные нормы, направленные на упорядочение принятия арбитражным судом обеспечительных мер.

С целью воспрепятствовать затягиванию дел, вытекающих из корпоративных споров, Федеральный закон от 19 июля 2009 года № 205-ФЗ вслед за законодательством о несостоятельности (банкротстве) вводит специальный порядок обжалования определений, принимаемых арбитражным судом в ходе рассмотрения дела по корпоративному спору.

Наконец, закреплены механизмы, обеспечивающие инициирование и рассмотрение корпоративных споров, в которые вовлечено большое количество истцов. Принимая во внимание, что корпоративные споры среди прочего включают в себя споры, связанные с размещением и обращением акций и иных эмиссионных ценных бумаг, количество приобретателей которых может измеряться десятками тысяч, Федеральным законом от 19 июля 2009 года № 205-ФЗ установлены нормы, направленные, с одной стороны, на сокращение нагрузки на арбитражные суды, благодаря которым общее количество таких дел в абсолютном выражении, как и количество лиц, участвующих в заседании, сократится, а с другой стороны, позволяющие обеспечить реальную защиту прав и законных интересов инвесторов, которые в иных случаях были бы не в состоянии самостоятельно инициировать и поддерживать судебное разбирательство.

В этих целях для корпоративных споров предусмотрен институт обращения в арбитражный суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов других лиц, являющихся участниками этого же правоотношения. В связи с этим АПК РФ дополнен главой 28.2.

В отличие от института представительства, предусмотренного главой 6 АПК РФ, статус лица, обращающегося в арбитражный суд в связи с корпоративным спором в интересах других лиц по их просьбе и являющегося участником соответствующего правоотношения, позволяет подобному инициатору эффективно вести дело и способствовать достижению тех целей, которые преследуют лица, права и законные интересы которых нарушены корпоративным спором. Поскольку в данном случае не требуется выдачи специальной доверенности, лицо, права которого нарушены, выдает довольно широкие полномочия соответствующему инициатору корпоративного группового разбирательства, в том числе и на формулирование самих исковых требований. При стечении требований множества истцов правовая позиция инициатора коллективного разбирательства получает дополнительную поддержку, что делает более вероятным удовлетворение требований, по отдельности лишенных каких-либо серьезных перспектив. Закон детально описывает последствия отказа от иска, предъявленного в интересах группы инвесторов, предусматривает механизмы вступления в дело лиц, в интересах которых было направлено соответствующее обращение в арбитражный суд, а также решает иные вопросы, вытекающие из взаимоотношений между указанным лицом и множеством истцов.

В связи с закреплением широкой возможности соединения разнородных требований, возникших из корпоративного спора, в одно производство, а также введением в арбитражное процессуальное законодательство института коллективных исков, ориентированного на судебную защиту широкого круга лиц, Федеральным законом от 19 июля 2009 года № 205-ФЗ часть вторая Налогового кодекса Российской Федерации дополнена специальной нормой, уточняющей размер государственной пошлины при подаче заявления лицом, обращающимся в арбитражный суд в интересах других лиц, участвующих в корпоративном споре, по их просьбе, а также при подаче иных заявлений по корпоративным спорам. Это необходимо для того, чтобы исключить возможные неопределенности в тол-

ковании законодательства по вопросу оплаты государственной пошлиной указанных заявлений.

По инициативе Правительства Российской Федерации и при участии Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Государственной Думой принят Федеральный закон от 28 июня 2009 года № 124-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым особенности порядка оказания услуг почтовой связи в части доставки (вручения) судебных извещений устанавливаются правилами оказания услуг почтовой связи в соответствии с нормами процессуального законодательства Российской Федерации.

Однако до настоящего времени действующая редакция Правил оказания услуг почтовой связи (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2005 года № 221) не приведена в соответствие с частью третьей статьи 4 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 176-ФЗ «О почтовой связи» и не содержит указанных особенностей, которые соответствовали бы также нормам процессуального законодательства Российской Федерации. Это затрудняет работу судов и должностных лиц Федеральной службы судебных приставов, на которых Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях возложены полномочия по составлению протоколов и рассмотрению дел о привлечении к административной ответственности за нарушение оператором почтовой связи сроков и (или) порядка доставки (вручения) адресату судебных извещений.

В 2009 году по инициативе Президента Российской Федерации Государственной Думой были внесены существенные изменения в законодательство о статусе судей. Так, приняты федеральные конституционные законы от 9 ноября 2009 года № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии», от 9 ноября 2009 года № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статьи 4 и 15 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и Федеральный закон от 9 ноября 2009 года № 246-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием законодательства о дисциплинарной ответственности судей».

Указанными законодательными актами устанавливается порядок создания, определяются полномочия и процедура деятельности Дисциплинарного судебного присутствия, создаваемого в качестве судебного органа, принимающего окончательные решения по жалобам (обращениям) на решения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий судей за совершение ими дисциплинарных проступков. Создание данного органа вызвано необходимостью повышения уровня гарантий независимости судей.

По инициативе группы депутатов Государственной Думы принят Федеральный закон от 9 ноября 2009 года № 248-ФЗ «О внесении изменений в статьи 13 и 14 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», в соответствии с которым предусмотрена обязанность квалификационной коллегии судей приостановить полномочия судьи в случае его участия в качестве кандидата на выборах, проводимых на территории Российской Федерации, и в случае избрания судьи выборным должностным лицом.

Однако нерешенным остается вопрос о порядке обеспечения судей жилыми помещениями. Проект федерального закона № 413356-4 «О внесении изменения

в статью 19 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», предусматривающий порядок обеспечения судей жилыми помещениями, до настоящего времени не принят. Вместе с тем Высший Арбитражный Суд Российской Федерации принял активное участие в подготовке данного законопроекта, поскольку отсутствие такого порядка в законодательстве лишает судей предоставленных им Конституцией Российской Федерации и Законом Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-I «О статусе судей в Российской Федерации» гарантий.

Важнейшим этапом деятельности арбитражных судов и судебной системы Российской Федерации в целом стал прошедший в декабре 2008 года VII Всероссийский съезд судей. По результатам съезда сформированы основные направления развития судебной системы на будущий период, а Президентом Российской Федерации утвержден перечень поручений по итогам VII Всероссийского съезда судей от 31 декабря 2008 года № Пр-2801.

В настоящее время Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации разработан проект федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок и исполнение судебного акта в разумный срок», проекты законодательных актов, предусматривающих повышение статуса и совершенствование порядка формирования экзаменационных комиссий по приему квалификационного экзамена на должность судьи, уточнение требований к квалификационному экзамену, а также внедрение досудебных процедур рассмотрения споров. Ведется работа над проектами законодательных актов, предусматривающих расширение специальной компетенции арбитражных судов путем отнесения к их подсудности споров, вытекающих из правоотношений в налоговой и таможенной сферах, в области финансового рынка, инвестиционной и антимонопольной деятельности.

Мониторинг правоприменительной практики является одной из важнейших составляющих в деятельности системы арбитражных судов Российской Федерации. Согласно Конституции Российской Федерации и Федеральному конституционному закону от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ арбитражные суды всех уровней осуществляют постоянную работу по изучению и обобщению практики применения ими законов и иных нормативных правовых актов. Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации наряду с указанными полномочиями предоставлено также право дачи судам разъяснений по вопросам судебной практики.

За период с января 2009 года по вопросам судебной практики были приняты постановления Пленума ВАС РФ, в которых даны разъяснения по вопросам, касающимся процессуального, гражданского, бюджетного и налогового законодательства, а также информационные письма Президиума ВАС РФ по вопросам применения федеральных законов о несостоятельности (банкротстве), об акционерных обществах и о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Аналитическая работа проводится в арбитражных судах субъектов Российской Федерации, в арбитражных апелляционных судах и в федеральных арбитражных судах округов.

Отдельные проблемы защиты прав и законных интересов граждан затронуты, в частности, в совместном постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по вопросам применения части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации, постановлениях Пленума ВАС РФ по вопросам практики рассмотрения споров о правах собственников помещений на общее имущество здания, споров

о взыскании земельного налога, а также в ряде постановлений Пленума ВАС РФ и информационных писем Президиума ВАС РФ, касающихся применения законодательства о несостоятельности (банкротстве).

При выработке рекомендаций по применению действующего законодательства учитываются международные договоры, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, практика Европейского Суда по правам человека, практика Верховного Суда Российской Федерации, обычаи делового оборота и нормы иностранного права.

Кроме того, нерешенным в законодательстве остается ряд следующих вопросов.

1. В соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее — Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ) основанием для осуществления государственной регистрации юридических лиц является предоставление заявителем соответствующих документов, по которым регистрирующий орган не вправе проводить правовую экспертизу на предмет их достоверности и соответствия законодательству. Это приводит к тому, что при отсутствии формальных оснований для отказа в государственной регистрации регистрирующий орган обязан произвести такую регистрацию независимо от того, соответствуют ли представленные документы законодательству.

Данное положение позволяет недобросовестным заявителям представлять для государственной регистрации недостоверные и подложные документы, что способствует мошенническому хищению имущества, в том числе в рамках так называемых корпоративных захватов (рейдерства). Кроме того, государственный реестр юридических лиц в значительной степени теряет свое значение, поскольку не обеспечивает достоверность содержащихся в нем сведений, при том что в отношении ряда сведений реестр имеет правоустанавливающее значение. Изложенное свидетельствует о необходимости внесения в указанный федеральный закон изменений в части возложения на регистрирующий орган полномочий по проведению правовой экспертизы представленных для регистрации документов и установления порядка реализации им этих полномочий.

Совершенствование законодательства о государственной регистрации юридических лиц является важнейшим и необходимым этапом в борьбе со злоупотреблениями, допускаемыми недобросовестными лицами с целью ухода от налогообложения. В настоящее время нормы этого законодательства дают возможность осуществлять легальную государственную регистрацию так называемых фирм-однодневок, нередко создаваемых на подставных лиц с использованием подложных документов. Этому способствует незначительный минимальный размер уставного капитала, установленный законодательством о юридических лицах.

2. Законодательство, регулирующее вопросы, связанные с оспариванием записей в Едином государственном реестре юридических лиц (в том числе по делам, касающимся так называемых рейдерских захватов), не содержит ответов на вопросы об основаниях и порядке оспаривания таких записей.

В связи с этим целесообразно внести соответствующие изменения (прежде всего в Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ) относительно соотношения оспаривания материального основания для внесения записи в Единый государственный реестр юридических лиц (решения органа управления юридического лица или сделки) и самой записи, а также порядка корректировки этого реестра при признании записи недействительной.

3. Высокую актуальность и важность для хозяйственной жизни страны представляют вопросы, связанные с последствиями самовольного строительства, в частности с порядком сноса самовольных построек (статья 222 ГК РФ).

Федеральное законодательство не предусматривает возможности обращаться в арбитражный суд с исками о сносе самовольных построек контролирующим органам или органам, осуществляющим надзорные функции (например, органам, осуществляющим строительный надзор, надзор в сфере охраны окружающей природной среды), что может привести к существенным затруднениям в реализации положений указанной статьи.

В связи с этим назрела необходимость внесения дополнений в ряд законодательных актов (например, в Градостроительный кодекс Российской Федерации), предоставляющих право соответствующим органам в пределах установленной компетенции обращаться в арбитражные суды с требованиями о сносе самовольных построек.

4. Некоторые проблемы, связанные с несовершенством законодательства, возникают при оспаривании лицом, считающим себя собственником недвижимого имущества, регистрационных записей о правах на это имущество.

Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» не содержит специальных правил защиты прав на недвижимое имущество, которые позволили бы такому лицу добиваться исправления несоответствующей действительности регистрационной записи о праве собственности другого лица на это имущество.

Последствием неопределенности в этом вопросе явилось появление большого количества споров по требованиям о признании права собственности на недвижимое имущество, о признании регистрационной записи недействительной, о признании зарегистрированного права недействительным и т.п., что в определенной степени затрудняет защиту нарушенных прав. Не всегда достигается она и при помощи норм, содержащихся в ГК РФ (виндикационный и негаторный иски).

В связи с этим представляется целесообразным изучение законодателем данного вопроса с целью выработки соответствующих предложений и внесения изменений в законодательство.

5. В совершенствовании законодательного регулирования нуждается также вопрос о так называемом «задавленном владении» — незаконном владении, которое может быть «защищено» от виндикационного иска собственника возражением владельца об истечении по нему срока исковой давности.

При этом складывается ситуация, когда налоговое бремя несет собственник имущества, хотя он не владеет спорным имуществом.

Такие случаи провоцируют собственников прибегать к силовым захватам имущества. Необходимо выработать нормы, которые не стимулировали бы лиц к совершению подобных действий.

6. В дальнейшем совершенствовании нуждаются положения налогового законодательства об административном порядке обжалования решений налогового органа в вышестоящий налоговый орган.

С 1 января 2009 года действует обязательный досудебный порядок обжалования в вышестоящий налоговый орган решений о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или об отказе в привлечении к такой ответственности (пункт 5 статьи 101.2 Налогового кодекса Российской Федерации).

Между тем имеют место случаи, когда налогоплательщики с целью обхода обязательного досудебного порядка обжалования названных выше двух видов решений налогового органа, не обжалуя сами эти решения, оспаривают в суде различные акты налогового органа, принимаемые во исполнение этих решений, но по основаниям, относящимся к существу данных решений. В целях последовательного проведения идеи досудебного урегулирования представляется целесообразным сформулировать названную норму таким образом, чтобы обязательный досудебный порядок урегулирования спора между налогоплательщиком и налоговым органом распространялся на обжалование не только решения о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или об отказе в привлечении к такой ответственности, но и актов налогового органа, принимаемых во исполнение указанных решений, а также на требования налогоплательщика имущественного характера.

Кроме того, для обеспечения своевременного рассмотрения соответствующих жалоб необходимо законодательно предусмотреть последствия несоблюдения вышестоящим налоговым органом, рассматривающим жалобу, установленного законом срока на принятие решения по такой жалобе.

Часть 4

Роль органов прокуратуры Российской Федерации в совершенствовании правовой системы: проблемы и перспективы

Участие прокуратуры в правотворчестве имеет большое предупредительное значение, способствует оперативному улучшению качества законодательства. Осуществление мониторинга законодательства и правоприменительной практики с целью их корректировки в ходе выполнения функций по надзору за исполнением законодательства соответствующими органами государственной власти и органами местного самоуправления является одним из важнейших направлений деятельности органов прокуратуры.

Усилиями прокуроров уже на этапе подготовки правовых актов устраняются нарушения законоположений, что значительно снижает нагрузку на надзорные подразделения, исключает сложную и затратную работу по опротестованию и судебному оспариванию незаконных правовых актов.

В истекшем году работники прокуратуры приняли активное участие в подготовке проектов федеральных законов, направленных на противодействие коррупции, обеспечение законности и соблюдения прав субъектов предпринимательской деятельности в сфере малого и среднего бизнеса при осуществлении государственного контроля и надзора за их деятельностью, совершенствование норм Уголовного, Уголовно-процессуального, Гражданского, Гражданского процессуального, Арбитражного процессуального, Бюджетного, Семейного, Налогового, Таможенного, Трудового, Жилищного, Воздушного, Земельного, Лесного, Водного, Градостроительного кодексов Российской Федерации и иных федеральных законов.

Указанная функция прокуратуры имеет и большое правозащитное значение: благодаря участию прокуроров в правотворчестве обеспечивается реализация прав и свобод граждан, предотвращается их нарушение.

В связи с этим одним из актуальных остается вопрос о праве законодательной инициативы прокурора.

В настоящее время этим правом обладают 73 прокуратуры субъектов Российской Федерации. Прокуратуры 10 субъектов Российской Федерации в установленном порядке ставят вопрос о наделении их таким правом. Данное полномочие расширяет возможности участия прокурора в работе на всех стадиях законотворческого процесса и прежде всего в обеспечении защиты конституционных прав и свобод граждан при разработке законопроектов.

К сожалению, важность наделения прокуроров субъектов Российской Федерации правом законодательной инициативы не всегда находит понимание и поддержку у некоторых представителей органов власти на местах.

Полагаем, что реализация соответствующих требований части второй пункта 5 постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27 мая 2009 года № 189-СФ «О докладе Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации в 2008 году и о проделанной работе по их укреплению» позволит успешно решить эту проблему. Данным положением, в частности, рекомендовано органам государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть вопрос о наделении прокуроров субъектов Российской Федерации правом законодательной инициативы путем внесения в конституции и уставы субъектов Российской Федерации соответствующих изменений.

Обращаясь к истории данного вопроса, следует также отметить, что по Конституции СССР 1977 года правом законодательной инициативы был наделен и Генеральный прокурор СССР. Однако Конституцией Российской Федерации такое право Генерального прокурора Российской Федерации не предусмотрено, что в немалой степени ограничивает его возможности по обеспечению полноты и непротиворечивости правовой системы Российского государства.

Нельзя оставить без внимания давно попавшую в поле зрения прокуроров проблему качества нормотворчества на муниципальном уровне.

В результате реформы местного самоуправления увеличилось число муниципальных образований, что повлекло принятие большого числа правовых актов органов местного самоуправления. Зачастую правовые акты, изданные главами сельских и городских администраций, содержат положения, нарушающие права и интересы граждан. Органы прокуратуры активно участвуют в заседаниях представительных и исполнительных органов местного самоуправления, безотлагательно направляют в адрес руководителей указанных органов замечания и предложения об устранении выявленных в проектах правовых актов несоответствий федеральным и региональным законам.

Значительными недостатками страдает и нормативная правовая база субъектов Российской Федерации.

Для решения спорных вопросов, возникающих в субъектах Российской Федерации, представляется актуальной и своевременной доработка Государственной Думой проекта закона «Об обеспечении соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральным законам».

Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее — Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ) и статьей 9 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-I) на органы прокуратуры возложено проведение антикоррупционной экспертизы

нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц. Таким образом, антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов, к осуществлению которой прокуроры приступили еще в 2007 году, стала одним из направлений деятельности органов прокуратуры.

Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ введен новый вид акта прокурорского реагирования — требование об изменении нормативного правового акта, в котором выявлены коррупциогенные факторы.

Реализация новых полномочий прокуратуры помимо решения задач предупреждения коррупции позволяет системно оценить качество правотворчества на различных его уровнях, способствует его улучшению.

За девять месяцев 2009 года прокурорами изучено почти 385 тысяч нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления на предмет наличия коррупциогенных факторов, выявлено более 28 тысяч нормативных правовых актов, которые содержали свыше 38 тысяч коррупциогенных факторов, из них 23 тысячи противоречили законодательству.

В результате принятых прокурорами мер коррупциогенные факторы исключены почти из 23 тысяч нормативных правовых актов.

Вместе с тем работу прокуроров по правовому обеспечению этой деятельности нельзя признать завершенной. Так, в соответствии с указанным законом в случае непринятия компетентным органом мер по устранению коррупциогенных факторов из формально соответствующего закону нормативного правового акта прокурор вправе добиваться исключения таких факторов в судебном порядке в соответствии с процессуальным законодательством.

Однако процессуальный порядок такого обращения прокурора в суд в настоящее время не урегулирован, в связи с чем сохраняется необходимость внесения соответствующих изменений в ГПК РФ и АПК РФ.

Наибольшее количество коррупциогенных факторов выявляется прокурорами в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы бюджетных правоотношений (в том числе при осуществлении закупок продукции для государственных и муниципальных нужд), использования государственной и муниципальной собственности и управления ею, здравоохранения и социального развития, использования и предоставления земельных участков, государственной поддержки предпринимательства. Повсеместно прокурорами отмечается наличие коррупциогенных факторов при реализации государственными органами и органами местного самоуправления разрешительных и контрольных функций.

Практика прокурорского надзора свидетельствует о том, что наиболее массовый характер имеют нарушения в нормотворчестве органов местного самоуправления. На муниципальном уровне принимается до 95 % коррупциогенных нормативных правовых актов от общего числа выявляемых органами прокуратуры.

Несмотря на постоянный прокурорский надзор и систематически оказываемую прокурорами практическую помощь, качество нормативных правовых актов органов местного самоуправления является крайне низким. Свыше 80 % муниципальных нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы, одновременно нарушают законодательство.

В первом полугодии 2009 года органами прокуратуры проведена масштабная проверка нормативных правовых актов, изданных органами местного самоуправления за период 2007—2008 годов, при этом особое внимание было обращено на наличие в них коррупциогенных факторов.

Наибольшее число таких факторов установлено в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы бюджетного (до 40 %), земельного, налогового, жилищного законодательства, законодательства о муниципальной службе, об использовании муниципальной собственности и управлении ею.

Выявлены прокурорами и коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах, регулирующих поддержку и развитие предпринимательства, затрагивающих права субъектов предпринимательской деятельности. Более 80 % таких актов органов местного самоуправления были изданы в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства (1 898 коррупциогенных факторов).

В указанной категории нормативных правовых актов в основном выявляются коррупциогенные факторы, связанные с установлением явно завышенных требований, предъявляемых к гражданину и юридическому лицу, которые необходимы для предоставления им конкретного права. В результате применения таких правовых актов нарушаются требования законодательства о защите конкуренции, создаются административные барьеры и необоснованные преференции для отдельных предпринимателей.

Права субъектов предпринимательской деятельности нарушаются путем предоставления уполномоченным должностным лицам необоснованно широких пределов усмотрения при определении оснований для заключения договоров аренды, получения бюджетных кредитов и субсидий, муниципальных гарантий, при использовании бюджетных ассигнований резервных фондов, установлении размеров арендной платы за землю, принятии решения о выдаче разрешений на строительство. Причинами указанных обстоятельств являются как стремление органов местного самоуправления ограничить доступ недобросовестных хозяйствующих субъектов (в том числе путем установления дополнительных административных барьеров, выражающихся в требованиях предоставления различных документов, справок, выписок со счетов и т.д.), так и попытки чрезмерного административного контроля и вмешательства в предпринимательскую деятельность.

Проведение органами местного самоуправления антикоррупционной экспертизы предусматривается в различных нормативных правовых актах. Как правило, непосредственный порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на местном уровне устанавливается муниципальными программами противодействия коррупции или отдельными актами по вопросам экспертизы.

Законы о противодействии коррупции, принятые в субъектах Российской Федерации, зачастую устанавливают обязанность органов местного самоуправления принять соответствующий правовой акт, регламентирующий проведение экспертизы на предмет коррупциогенности. Прокурорами принимаются меры, направленные на понуждение органов местного самоуправления к разработке соответствующих правовых актов.

Указанные экспертизы проводятся в большинстве муниципальных образований субъектов Российской Федерации, входящих в Уральский федеральный округ. В то же время во многих муниципальных образованиях на территории Северо-Западного федерального округа антикоррупционная экспертиза не проводится, поскольку отсутствуют региональные законы, регламентирующие данные вопросы.

Вместе с тем проводимая органами местного самоуправления экспертиза нормативных правовых актов на предмет выявления коррупциогенных факторов недостаточно эффективна. Повсеместно имеют место случаи выявления органами

прокуратуры таких факторов в проектах нормативных правовых актов, прошедших процедуру муниципальной антикоррупционной экспертизы. Одной из причин такой ситуации является недостаток квалифицированных кадров на местном уровне.

В нормотворческой деятельности на региональном и федеральном уровнях также допускается принятие нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные нормы. В органах власти субъектов Российской Федерации за девять месяцев 2009 года выявлено более 1,1 тысячи нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы, и около 50 % из них противоречили закону. При этом свыше 70 % коррупциогенных нормативных правовых актов регионального уровня принято органами исполнительной власти.

Например, постановлением Правительства Республики Алтай был утвержден порядок предоставления субсидий местным бюджетам по результатам отбора, проводимого Министерством регионального развития Республики Алтай. При этом основания, при наличии которых принимается решение об отказе в предоставлении субсидии, не установлены ни названным порядком, ни иным нормативным правовым актом. Данные обстоятельства могли повлечь принятие решений на основании субъективного усмотрения должностного лица, что приводит к возникновению отношений, основанных на проявлениях коррупции.

В случае отсутствия регулирования вопросов проведения антикоррупционной экспертизы на региональном уровне прокурорами используется право направления согласно статье 9 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-I предложений о разработке нормативных правовых актов, регулирующих указанную сферу. Однако недостаток правового регулирования данного вопроса ограничивает возможности прокурорского вмешательства с целью обеспечения проведения антикоррупционной экспертизы соответствующими субъектами правотворчества.

По поручению Генеральной прокуратуры Российской Федерации прокурорами субъектов Российской Федерации ведутся реестры нормативных правовых актов, оцениваемых на предмет коррупциогенности.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации установлено наличие факторов, способных повлечь коррупционные проявления, в нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти: Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной миграционной службы.

Выявленные Генеральной прокуратурой Российской Федерации коррупциогенные факторы заключаются в необоснованно широких пределах усмотрения должностных лиц в связи с реализацией компетенции, в отсутствии положений об ответственности субъектов правоприменения, в использовании неконкретных норм и формулировок с неясным содержанием, в установлении завышенных требований, предъявляемых для предоставления конкретного права, в использовании отсылочных норм при определении нормативных предписаний.

Так, изучение приказов, изданных Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации, показало, что ряд из них содержит положения, способные вызвать коррупционные проявления. Минздравсоцразвития России в соответствии с письмом Генеральной прокуратуры Российской Федерации были приняты меры по исключению выявленных коррупционных рисков. В результате признаны утратившими силу три приказа, разработаны проекты о внесении изменений в 19 приказов.

Коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах федерального и регионального уровней представляют значительную опасность не только по причине их большей юридической силы и потенциального нарушения прав значительного числа субъектов, но и потому, что эти акты зачастую служат основой для нормотворчества нижестоящих органов и фактически формируют практику правоприменения.

Результаты проводимого органами прокуратуры Российской Федерации мониторинга законодательства и правоприменительной практики свидетельствуют о необходимости корректировки законодательства.

Так, мониторинг исполнения законов органами исполнительной власти всех уровней, обладающих контрольно-надзорными функциями, а также реализующих разрешительные процедуры, выявил существенные недостатки в их деятельности и необходимость совершенствования правового регулирования этой деятельности.

Федеральными органами исполнительной власти создана порочная система делегирования функций по оказанию многих видов государственных услуг на платной основе подведомственным бюджетным учреждениям, государственным унитарным предприятиям и околоведомственным коммерческим структурам, а также дробления услуг, что является значительным административным барьером для предпринимательской деятельности.

Названная система создает чрезвычайную нагрузку на субъектов предпринимательской деятельности, обязывая их нести существенные материальные и временные затраты, а также содержит в себе коррупционные риски.

Отсутствует надлежащая регламентация осуществляемых органами исполнительной власти разрешительных процедур в соответствующих стандартах и регламентах. В отсутствие четкого разграничения перечня объектов контроля и надзора между органами исполнительной власти всех уровней коррупционным фактором продолжает оставаться дублирование полномочий федеральных органов исполнительной власти, их территориальных подразделений, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Негативным образом на состояние законности в рассматриваемой сфере влияют факты дублирования функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также наделения их дополнительными полномочиями, не предусмотренными законодательством.

Установлены случаи передачи в безвозмездное пользование органу государственного контроля (надзора) материальных ценностей от подконтрольных хозяйствующих субъектов либо оказания им спонсорской помощи, что создает предпосылки для коррупционных проявлений, нарушает принцип независимости и беспристрастности деятельности государственных контролирующих органов.

Сохраняется проблема избыточного администрирования со стороны государства, принимаемые меры по оптимизации полномочий органов исполнительной власти, обладающих контрольно-надзорными функциями, а также реализующих разрешительные процедуры, недостаточны. В связи с этим необходима системная организация работы по оптимизации полномочий органов исполнительной власти всех уровней. Кардинальные изменения ситуации невозможны без совершенствования законодательства.

Представляется необходимым законодательным образом определить объем, содержание и сроки административных процедур при оказании государственных услуг, а также единые принципы формирования цен на такие услуги. Требуется детально закрепить в положениях об органах исполнительной власти их полно-

мочия, а также обеспечить принятие административных регламентов исполнения всех государственных функций, что позволит снизить коррупционные риски при осуществлении властных полномочий и повысить информационную открытость деятельности органов власти.

Следует рассмотреть вопрос об установлении административной ответственности должностных лиц органов исполнительной власти за нарушение порядка исполнения государственных функций, оказания государственных услуг или осуществления разрешительных процедур, в том числе за необоснованное делегирование предоставленных полномочий, несоблюдение установленных сроков совершения определенных действий, не предусмотренное законом взимание платы, неправомерное истребование документов, а также за несообщение сведений о конфликте интересов.

Необходимо усовершенствовать ряд положений законодательства о закупках (поставках) товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд. Действующая редакция Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ) устанавливает значительное количество норм, при исполнении которых субъекты правоприменения — государственные и муниципальные заказчики, специализированные организации — получают необоснованно широкие пределы усмотрения.

Так, в статье 11 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ не регламентированы условия и основания принятия решений о требовании неустойки или отказе от его предъявления. Наличие вышеуказанных положений приводит к тому, что выбор субъектом правоприменения того или иного решения является произвольным, что при корыстной или иной личной заинтересованности недобросовестных лиц может привести к коррупционным проявлениям. В указанном федеральном законе (статья 7) использованы формулировки с неясным содержанием, что не позволяет при правоприменении данной нормы принять необходимые меры для исключения ненадлежащего влияния на лиц, участвующих в процедурах закупок. В частности, отсутствует толкование понятия «личная заинтересованность», а определение, включающее формулировку «в том числе», не дает полного представления о том, какие лица могут считаться лично заинтересованными, либо о том, на кого способны оказать влияние участники размещения заказа. Серьезный пробел имеется в определении порядка установления начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), а также в нормативном толковании данного понятия.

При осуществлении государственных и муниципальных закупок начальная цена не устанавливается на основе изучения сложившегося рынка, а, как правило, определяется, исходя из выделенных лимитов бюджетного финансирования. Это влечет за собой заключение контрактов по завышенным ценам, на кабальных для государства условиях. Таким образом, сложившаяся система так называемых «откатов» уже закладывается в стартовой, начальной цене.

Отсутствие правового регулирования порядка оценки заявок на участие в конкурсе влечет за собой формирование практики субъективного определения государственными (муниципальными) заказчиками критериев «лучших условий» при такой оценке. При наличии сговора между членами конкурсной комиссии победителем конкурса может быть признан определенный претендент, который предложил не самую низкую цену. Критерии оценки условий определяются при проведении конкурсов непосредственно заказчиком, что позволяет установить усло-

вия, выгодные для конкретного исполнителя, который впоследствии и будет объявлен победителем конкурса.

С целью исключения вовлечения в сферу выполнения работ по государственным и муниципальным заказам значительного количества посреднических организаций, что влечет увеличение цены, представляется необходимым дополнительно конкретизировать предъявляемые к участникам размещения заказов требования, а именно требования о возможности привлечения субподрядных организаций (лиц) для выполнения работ, стоимость которых не превышает определенный процент от цены контракта (статья 11 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ).

Представляется целесообразным дополнить Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ положениями, предусматривающими ответственность должностного лица, подписывающего государственный или муниципальный контракт, за соблюдение установленной процедуры закупки, а также обеспечение эффективного и результативного расходования средств соответствующих бюджетов.

Требует корректировки законодательство, регламентирующее вопросы управления и распоряжения государственной и муниципальной собственностью. Необходимо рассмотреть вопрос об установлении административной ответственности за нарушение содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации правил и норм, касающихся управления и распоряжения государственной и муниципальной собственностью. Эффективность такой ответственности доказана практикой применения статей 7.29—7.32 КоАП РФ за нарушение требований Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ.

Нуждается в повышении эффективности управление государственным имуществом, находящимся за рубежом, которое составляет значительную часть в структуре государственной собственности Российской Федерации. С учетом значимости рассматриваемых отношений очевидно, что положения, относящиеся к вопросам управления объектами российской публичной собственности, расположенными за пределами Российской Федерации, должны иметь статус федерального закона, который определит порядок учета этих объектов, компетенцию органов, уполномоченных на осуществление контроля за управлением и распоряжением указанными объектами, порядок взаимодействия названных органов, а также их ответственность.

В сфере реализации полномочий прокуратуры в арбитражном судопроизводстве имеются нерешенные проблемы, среди которых выделяется минимизация полномочий прокуроров по направлению исков и заявлений в защиту государственных интересов с установлением строго определенной категории споров, ограничивающих прокуроров в принятии реальных мер для устранения многочисленных нарушений в сфере экономической и предпринимательской деятельности (в том числе в части сделок, совершенных в целях «отмывания» денежных средств, добытых преступным путем, или сокрытия имущества от наложения на него ареста в связи с задолженностью перед фискальными органами), а также для пресечения рейдерских захватов предприятий и возвращения государству и другим добросовестным участникам гражданского оборота объектов собственности, выбывших из их владения в результате противоправных действий. Таким образом, нуждается в корректировке статья 52 АПК РФ.

В 2009 году значительные усилия прокуроров были направлены на обеспечение соблюдения требований Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и

проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

Активная и последовательная позиция прокуроров по обеспечению исполнения норм о запрете на организацию и проведение азартных игр вне специальных игорных зон позволила пресечь основной массив незаконной игорной деятельности. По фактам осуществления предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) и нарушения законодательства о рекламе прокурорами возбуждено более 400 дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.1 и 14.3 КоАП РФ. В суды направлено более 400 заявлений о прекращении незаконной деятельности юридических лиц, не исполнявших требования закона. Правоохранительными органами возбуждено около 500 уголовных дел, при этом в отношении 12 подозреваемых судом избрана мера пресечения в виде заключения под стражу. Изъято свыше 10 тысяч единиц игрового оборудования.

В то же время для обеспечения скорейшей реализации норм указанного федерального закона, определившего правовые основы государственного регулирования деятельности по организации и проведению азартных игр на территории Российской Федерации, правоохранительные органы целесообразно наделить дополнительным инструментарием.

Так, представляется целесообразным дополнить уголовное законодательство специальной нормой, устанавливающей ответственность за организацию запрещенной законом игорной деятельности, по аналогии с действовавшей ранее статьей 226 УК РСФСР, предусматривавшей уголовную ответственность за систематическое предоставление или использование какого-либо помещения для проведения азартных игр на деньги.

Итоги пяти месяцев применения Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», вступившего в силу с 1 мая 2009 года, свидетельствуют об эффективности принимаемых прокурорами мер по снижению административного давления на малых и средних предпринимателей.

В этот период в органы прокуратуры поступило свыше 23 тысяч заявлений контролирующих органов о проведении внеплановых проверок, в согласовании которых было отказано в 50 % случаев. В ряде субъектов Российской Федерации (г. Москва, Амурская, Рязанская, Ульяновская области) подобные решения составляют от 50 до 90%.

К исполнению полномочий по формированию ежегодного сводного плана проведения плановых проверок органы прокуратуры Российской Федерации приступят с 1 января 2010 года.

Вместе с тем специальной нормы об ответственности должностных лиц, уполномоченных на осуществление государственного и муниципального контроля за несоблюдение требований указанного закона, корреспондирующей надзорной компетенции прокуратуры, в законодательстве не содержится, а прокурорами все чаще выявляются факты несоблюдения контролирующими органами новых требований закона. Так, внеплановые выездные проверки без согласования с органами прокуратуры проведены в Ростовской и Саратовской областях территориальными органами Россельхознадзора и Ространснадзора.

С целью устранения отмеченного пробела, по инициативе рабочей группы с участием Генеральной прокуратуры Российской Федерации подготовлен проект федерального закона, предусматривающего внесение соответствующих измене-

ний в КоАП РФ и Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-I. В настоящее время данный законопроект направлен в Правительство Российской Федерации для рассмотрения и решения вопроса о внесении его в Государственную Думу.

В условиях финансового кризиса усилились тенденции, связанные с нарушением трудового законодательства, особенно норм о полной и своевременной оплате труда. Ситуация с выплатой заработной платы начала резко осложняться с конца прошлого года, а по состоянию на 1 июля 2009 года суммарная задолженность превысила 7 млрд. руб.

В связи с этим органы прокуратуры уделяют первостепенное внимание данному направлению деятельности, что незамедлительно сказалось на количественных и качественных показателях надзора.

Начиная с января 2009 года с целью восстановления нарушенных прав граждан прокурорами внесено около 30 тыс. представлений, по результатам их рассмотрения к дисциплинарной ответственности привлечено свыше 16 тыс. должностных лиц. По постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечены более 20 тыс. руководителей и должностных лиц. В интересах работников в суды направлено свыше 360 тыс. заявлений о взыскании заработной платы на общую сумму 5 млрд. руб. По материалам прокурорских проверок органами следствия возбуждено 251 уголовное дело. Во втором полугодии текущего года реализовывались дополнительные меры по обеспечению конституционных гарантий на своевременную и в полном объеме оплату труда. В июле — сентябре 2009 года на совместных с органами государственной власти совещаниях 24 руководителям организаций, имеющих многомиллионные долги по заработной плате, Генеральным прокурором объявлены адресные предостережения о возможности привлечения к административной и уголовной ответственности, что позволило оперативно погасить задолженность в размере 273 млн. руб.

В то же время законодательство не лишено резервов по повышению уровня нормативной защиты трудовых прав граждан. Прежде всего это касается дифференциации административной и уголовной ответственности.

С целью предупреждения фактов сокрытия сведений о задолженности по заработной плате и наличии вакантных рабочих мест необходимо увеличить санкции статей 13.19 (нарушение порядка представления статистической информации) и 19.7 (непредставление сведений (информации) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также установить за повторное совершение правонарушения такой вид наказания, как дисквалификация.

В УК РФ целесообразно предусмотреть в качестве обязательного дополнительного наказания за совершение преступления, предусмотренного частью 1 статьи 145.1 УК РФ (невыплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат), лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет.

Вопросы соблюдения прав несовершеннолетних всегда стояли в ряду приоритетных задач органов прокуратуры. С целью защиты их законных интересов в 2008 году в суды направлено свыше 78 тыс. заявлений, в первом полугодии 2009 года — более 51 тыс. таких заявлений.

Тем не менее результаты прокурорских проверок свидетельствуют о том, что нарушения прав детей по-прежнему распространены. Особую тревогу вызывают факты несоблюдения норм законов, обеспечивающих права наименее защищенных из них — сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Многочисленными нарушениями закона сопровождается процедура устройства детей-сирот в семьи. Практически во всех регионах имеются случаи отстранения граждан от исполнения опекунских обязанностей или расторжения договоров о создании приемной семьи. Все чаще дети подвергаются насилию и жестокому обращению. Нередко в отношении детей опекунами и приемными родителями совершаются преступления. Каждый такой факт получает правовую оценку прокурора, однако установление дополнительных законодательных гарантий, безусловно, укрепит гарантии личной безопасности детей.

Следует установить запрет на усыновление (опеку) детей лицами, имеющими судимость за совершение умышленных преступлений не только против жизни и здоровья граждан, но и против половой неприкосновенности и половой свободы личности. Статья 35 ГК РФ и статья 127 Семейного кодекса Российской Федерации устанавливают запрет на опеку, попечительство и усыновление лицам, имеющим судимость за умышленное преступление против жизни или здоровья граждан. Между тем преступления против половой неприкосновенности и половой свободы личности, относящиеся к другому виду, представляют не меньшую, а отдельные из них — большую опасность для физического и нравственного здоровья несовершеннолетних.

Факты, когда лица, осужденные ранее за «половые преступления», совершают их вновь в отношении находящихся в абсолютной зависимости, фактически беззащитных детей, получают все большее распространение. Так, Полярным городским судом Мурманской области осужден по статьям 133, 134 и 135 УК РФ к 4 годам лишения свободы С., совершивший в отношении несовершеннолетней удочеренной О. действия сексуального характера и развратные действия. Осужденный принуждал приемную дочь вступать с ним в половую связь, каждый раз фиксируя все действия на фотокамеру.

Более того, должен быть введен запрет в отношении лиц, имеющих как непогашенную, так и погашенную судимость за совершение преступлений данной категории, поскольку, по мнению подавляющего большинства специалистов в области судебной сексологии, «сексуальная любовь и влечение» к детям неизлечима и не поддается коррекции.

Несоблюдение природоохранных, технологических и иных установленных законодательством требований при осуществлении хозяйственной деятельности угрожает экологической и промышленной безопасности, способствует загрязнению природных компонентов, влечет нарушение конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду. Повсеместно наблюдается недооценка степени общественной опасности экологических правонарушений. Анализ состояния законности за последние годы свидетельствует о постоянном росте числа выявляемых и пресекаемых прокурорами, а также должностными лицами органов контроля и надзора правонарушений в экологической сфере.

Широкий спектр применения общераспространенных полезных ископаемых (ОПИ) во всех отраслях экономики при их относительной доступности обусловил массовое распространение фактов незаконной добычи этого востребованного минерального сырья; все более масштабный характер приобретает их безлицензионное пользование, в результате чего в бюджеты не поступают значительные суммы доходов. Только за последние 2 года органами прокуратуры выявлено свыше 4,5 тыс. нарушений в указанной сфере. Нередко нарушения при добыче данного вида полезных ископаемых влекут причинение существенного ущерба окружающей природной среде, создают реальную опасность жизни и здоровью людей, сбоев в работе объектов жизнеобеспечения.

Так, в Тюменской области в судебном порядке органами прокуратуры взыскан экологический ущерб от незаконной разработки карьера на землях лесного фонда, причиненный ООО «Няганьгидронамывстрой», составивший почти 12 млн. рублей. В Костромской области органами прокуратуры выявлена незаконная добыча песчано-гравийной смеси на землях сельскохозяйственного назначения. Отработка карьера велась бессистемно, что повлекло оползневые процессы и создало угрозу обрушения горной породы.

Сложившаяся ситуация во многом обусловлена несовершенством законодательства в сфере оборота общераспространенных полезных ископаемых и недостаточностью принимаемых федеральными органами исполнительной власти в сфере недропользования мер по государственному регулированию вопросов геологического изучения, разведки и добычи ОПИ и охраны недр от нерационального их использования.

До настоящего времени на федеральном уровне не определено понятие «общераспространенные полезные ископаемые», не установлены критерии отнесения полезных ископаемых к ОПИ, отсутствует порядок формирования региональных перечней ОПИ.

Определение региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным, осуществляется на основании Временных методических рекомендаций Министерства природных ресурсов Российской Федерации. Их применение не может обеспечить требуемый уровень правового регулирования. Следствием этого явились произвольное определение понятия «общераспространенные полезные ископаемые» в законодательных актах более 10 субъектов Российской Федерации (республики Саха (Якутия), Тыва, Хакасия, Красноярский край, Владимирская область и др.) и возникновение на практике спорных ситуаций.

Дополнительным обстоятельством, препятствующим наведению порядка в сфере недропользования, является отсутствие нормативного закрепления механизма расчета вреда, причиненного государству в результате незаконного пользования ОПИ, что выливается в серьезные финансовые потери.

Еще одной проблемой, требующей законодательного урегулирования, является необходимость установления сроков выдачи лицензий на недропользование по итогам конкурсов и аукционов, а также сроков подписания лицензий недропользователем. Отсутствие такой регламентации в настоящее время создает, с одной стороны, предпосылки для злоупотреблений лицензирующего органа, а с другой — дает возможность недропользователю уклоняться от подписания лицензии, сопряженную с причинением имущественного ущерба государственному бюджету. Так, лицензия на право добычи меди на Удоканском месторождении передана недропользователю — ОАО «Михайловский ГОК» на подписание 10 октября 2008 года, а подписана им лишь 24 июня 2009 года. Однако конкурс на право пользования недрами с целью добычи меди на данном месторождении проведен Роснедрами еще 10 сентября 2008 года. Таким образом, срок выдачи лицензии на право пользования указанным месторождением составил более 9 месяцев с момента проведения конкурса, вследствие чего оставшаяся часть разового платежа за лицензию в размере 10,5 млрд. рублей поступила в бюджет только 1 июля 2009 года.

В докладе Совета Федерации 2008 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» подробно рассмотрены вопросы, связанные с недостатком процессуальных полномочий прокурора при осуществлении надзора за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью. В частности, при-

знано, что решение о разделении прокурорского надзора и руководства следствием в целом оправданно, но сопряжено с рядом ошибочных шагов законодателей по существенному сокращению объема процессуальных полномочий прокурора.

Указанные законодательные изменения нарушили существовавший баланс полномочий прокурора по осуществлению надзора за следствием и полномочий руководителей следственных органов, что привело к росту нарушений закона следственными органами, повлекло увеличение количества жалоб в суд и прокуратуру на действия (бездействие) следователей.

Например, только по уголовным делам коррупционной направленности практика использования прокурорами имеющихся полномочий свидетельствует об увеличении фактов допускаемых следственными органами нарушений закона. При осуществлении надзора за законностью процессуальных решений на стадии возбуждения уголовного дела за 9 месяцев 2009 года по инициативе прокуроров следственными органами отменено 4361 (за аналогичный период прошлого года — 3542) незаконное постановление об отказе в возбуждении уголовных дел коррупционной направленности, непосредственно прокурорами отменено 427 (295) незаконных постановлений о возбуждении таких дел.

Наибольшая эффективность прокурорского реагирования проявляется при отмене незаконных решений следователя о возбуждении уголовных дел, а также на стадии рассмотрения вопроса о направлении уголовного дела в суд с обвинительным заключением, то есть в тех случаях, когда процессуальное законодательство предоставило непосредственно прокурору право отменять или не утверждать незаконные решения следователя.

При этом в последнее время прокурорами всех уровней отмечается усиление негативной тенденции к игнорированию отдельными руководителями следственных органов требований прокурора, которые не имеют в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством обязательного характера, даже в случае установления очевидных нарушений закона.

Существенного повышения результативности прокурорского надзора за оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельностью следует ожидать только в случае повышения статуса актов прокурорского реагирования, придания обязательного характера требованиям прокурора об устранении допущенных нарушений закона.

Эффективных законодательных рычагов преодоления неконструктивной, а зачастую немотивированной позиции следственных органов у прокурора в настоящее время нет.

В докладе Совета Федерации 2008 года указано на целесообразность законодательного обеспечения совершенствования деятельности органов прокуратуры как одного из основных государственных институтов Российской Федерации по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Кроме того, признано необходимым законодательно закрепить права прокурора на возбуждение и прекращение уголовного дела, отказ в возбуждении дела, на безусловную возможность ознакомления прокурора с материалами уголовных дел и доследственных проверок. Также признано целесообразным установить обязательность исполнения следственными органами указаний прокурора об устранении выявленных нарушений закона, возможность расследования прокурором уголовных дел о преступлениях, совершенных судьями, прокурорами, следователями, адвокатами.

Часть 5

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации как комплексный мониторинг состояния качества законодательства и государственного управления[1]

Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: тенденции и перспективы совершенствования

Статья 1 Конституции Российской Федерации провозглашает Россию демократическим федеративным правовым государством, для которого главной ценностью является человек с гарантированными ему правами и свободами. О правах человека как высшей ценности в государстве можно говорить лишь в том случае, если законодательство учитывает потребности людей и содержит реальные правовые механизмы защиты их прав.

Деятельность органов государственной власти должна быть направлена на совершенствование законодательства и правоприменительной практики таким образом, чтобы максимально обеспечить гарантии прав человека и исключить возможность злоупотреблений со стороны чиновников. Состояние обеспеченности и защиты прав и свобод человека является основой гуманитарно-правовой стратегии страны и одним из критериев качества власти.

Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее — Уполномоченного), учрежденный в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами, способствует развитию демократического правового государства, гражданского общества и правового сознания личности.

В условиях развития современного общества качество законов является одним из важнейших критериев качества жизни граждан. Реализация полномочий Уполномоченного позволяет системно оценить качество правотворчества на различных его уровнях, способствует его улучшению. В принципе институт Уполно-

[1] Материалы направили Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукин, Уполномоченный по правам человека в Архангельской области Л.В. Анисимова, Уполномоченный по правам человека в Тверской области И.В. Блохина, Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан Р.Г. Вагизов, Уполномоченный по правам человека в Алтайском крае Ю.А. Вислогузов, Уполномоченный по правам человека в Кемеровской области Н.А. Волков, Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае М.Г. Денисов, Уполномоченный по правам человека в Московской области А.Е. Жаров, Уполномоченный по правам человека в Республике Саха (Якутия) Ф.Н. Захарова, Уполномоченный по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике Б.М. Зумакулов, Уполномоченный по правам человека в Саратовской области Н.Ф. Лукашова, Уполномоченный по правам человека в Пермском крае Т.И. Марголина, Уполномоченный по правам человека в Свердловской области Т.Г. Мерзлякова, Уполномоченный по правам человека в Чеченской Республике Н.С. Нухажиев, Уполномоченный по правам человека в Республике Дагестан У.А. Омарова, Уполномоченный по правам человека в Республике Адыгея А.Я. Осокин, Уполномоченный по правам человека в Пензенской области С.Ф. Пинишина, Уполномоченный по правам человека в Волгоградской области В.А. Ростовщиков, Уполномоченный по правам человека в Республике Калмыкия В.А. Сависько, Уполномоченный по правам человека в Ставропольском крае А.И. Селюков, Уполномоченный по правам человека в Самарской области И.А. Скупова, Уполномоченный по правам человека в Ростовской области А.И. Харьковский, Уполномоченный по правам человека в Амурской области Л.С. Хащева, Уполномоченный по правам человека в Республике Алтай С.С. Шеффер, Уполномоченный по правам человека в Ульяновской области Г.А. Эдварс, Уполномоченный по правам человека в Республике Мордовия Ю.А. Ястребцев.

моченного является дополнительной экспертизой качества принимаемых на федеральном и региональном уровнях законов.

Осуществляя мониторинг законодательства и правоприменительной практики, Уполномоченные обладают существенными возможностями по выявлению пробелов законодательного обеспечения прав и свобод человека и гражданина. При этом эффективность мониторинга зависит не только от выявления пробелов законодательства и недостатков правоприменительной практики, но и от их дальнейшего устранения.

В этих условиях назрела необходимость корректировки законотворческой деятельности субъектов права законодательной инициативы и совершенствования законодательного процесса с включением в него Уполномоченного.

До настоящего времени участие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в процедурах подготовки и обсуждения законопроектов в комитетах Государственной Думы не урегулировано Регламентом палаты.

Нуждается в правовом регулировании и процедура рассмотрения ежегодных докладов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с предложениями по совершенствованию законодательства, направляемых субъектам права законодательной инициативы, в том числе Правительству Российской Федерации.

Решения о возможности включения указанных предложений в план законопроектной деятельности должны приниматься Правительством Российской Федерации как субъектом права законодательной инициативы, а не федеральными органами исполнительной власти (министерства, агентства и службы), которые рассматривают их по его поручению. Зачастую некоторые предложения Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по совершенствованию законодательства включаются в план законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации лишь после неоднократных его обращений в федеральные органы исполнительной власти.

Характер и содержание отдельных заключений по предложениям о приведении законодательства в соответствие с международными обязательствами Российской Федерации свидетельствует, что реакция на них федеральных органов исполнительной власти сводится порой к сообщению о достаточности правового регулирования, что фактически потворствует нарушениям прав человека и отрицанию необходимости устранения причин, их порождающих, и условий, им способствующих.

Толкование и применение законодательства в практической деятельности федеральных органов исполнительной власти не могут априори признаваться противоправными, однако целью их служебной деятельности является защита и отстаивание прежде всего интересов пусть правового и демократического, но государства — с его властными полномочиями, являющегося, таким образом, самым сильным по своим административным ресурсам нарушителем прав человека.

Предложения Уполномоченного по совершенствованию законодательства обусловлены не столько наличием правовых пробелов, сколько несовершенством правового регулирования и направлены на предоставление наиболее полных гарантий обеспечения прав человека, устранение существующих препятствий в их реализации и предотвращение возможных нарушений.

Кроме того, не все имеющиеся нарушения прав человека непосредственно связаны с неадекватностью законодательства или недобросовестной правоприменительной практикой: они могут допускаться в быту, на работе, в коллективе или семье.

Дискриминация при приеме на работу, подстрекательство к расовой или религиозной ненависти или вражде, насилие по отношению к женщинам и детям относятся к проблемам, распространенным в частной жизни, и могут быть недостаточно известны федеральным органам исполнительной власти.

Таким образом, правовой диалог Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с субъектами права законодательной инициативы по актуальным проблемам создания правовых и социальных условий для безопасного и достойного существования граждан и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, как представляется, нуждается в надлежащем регулировании[1].

Рекомендации Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации по совершенствованию законодательства Российской Федерации и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права[2]

Добиваясь соответствия федерального законодательства в сфере прав человека общепризнанным принципам и нормам международного права, Уполномоченный способствует изменению приоритетов правового регулирования, формированию новых механизмов его реализации, выявлению масштабов существующих и потенциальных проблем, требующих практического решения.

Одним из существенных элементов качества законотворческой деятельности является своевременность разработки и принятия федеральных законов, необходимость которых обусловлена, в частности, обязательствами, вытекающими из подписанных и ратифицированных Российской Федерацией международных договоров.

Нужен, например, механизм исполнения требований статьи 18 Венской конвенции о праве международных договоров, предусматривающей обязанность государства воздерживаться от действий, которые лишали бы договор его объекта и цели, если он подписан под условием последующей ратификации, то есть в период до вступления его в силу.

Реализация указанного общепризнанного принципа добросовестности государства позволит своевременно принимать меры по приведению федерального законодательства в соответствие с международными обязательствами Российской Федерации и устранению недостатков в правоприменительной практике.

В настоящее время порой складывается ситуация, когда подписанные Российской Федерацией международные договоры на протяжении длительного времени остаются не ратифицированными, а действующее законодательство — неизменным.

Например, Европейская конвенция об уголовной ответственности за коррупцию ратифицирована Российской Федерацией по истечении почти 9 лет с момента подписания. Несмотря на длительный период, предшествовавший ратификации, ее основные, обязательные положения в федеральное законодательство фактически не имплементированы. Остались нереализованными, например, предусмотренные в ней международные обязательства об установлении ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения, криминализации деяний в виде обещания и предложения о передаче предмета взятки и при-

[1] Письмо Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукина от 17 ноября 2009 года № ВП 33904-28.

[2] По материалам письма Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукина.

нятии его, не приведены в соответствие с ней понятия предмета взятки и субъекта названного преступления.

Создавшееся положение при отсутствии урегулированных оснований и механизма заглаживания вреда препятствует потерпевшему от коррупционного правонарушения на практике реализовывать право на возмещение причиненного ему ущерба.

Существенные проблемы в связи с введением с 1 января 2009 года на всей территории Российской Федерации суда присяжных возникли и при выполнении международных обязательств, принятых при подписании 16 апреля 1997 года Российской Федерацией Протокола № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (относительно отмены смертной казни), внесенного Президентом Российской Федерации 6 августа 1999 года на ратификацию, что потребовало вынесения специального решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Необходимо обратить внимание и на такой недостаток законотворческой деятельности, как отсутствие сбалансированности отдельных законопроектов с другими отраслями права в их нормативном и системном единстве.

Некоторые законопроекты, предполагающие, например, внесение изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации (далее — УК РФ), вторгаются в сферу регулирования гражданско-правовых отношений или, устанавливая состав преступления, не учитывают отсутствие законодательных актов в соответствующей сфере общественных отношений.

Например, согласно части 2 статьи 129 Гражданского кодекса Российской Федерации предполагается наличие законов, регулирующих оборотоспособность видов объектов гражданских прав, которые могут принадлежать только определенным участникам оборота или нахождение которых в обороте допускается по специальному разрешению. Тем не менее в течение 15 лет указанный федеральный закон (законы) не принят по таким, в частности, объектам гражданских прав, как одурманивающие, сильнодействующие и ядовитые вещества. Отсутствие правовой дефиниции указанных веществ, критериев отнесения к этой категории того или иного вещества, а также уполномоченного государственного органа, ответственного за регулирование их оборотоспособности, не помешало, однако, признать преступными деяния, нарушающие правила оборотоспособности одурманивающих, сильнодействующих и ядовитых веществ (статьи 151, 234 УК РФ), а органам предварительного следствия и правосудия — использовать эти нормативные положения в своей профессиональной деятельности.

Вместе с тем указанная ситуация была предметом рассмотрения Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, которая в постановлении от 16 ноября 2006 года № 27-6 (Приложение 3, раздел IV) констатировала отсутствие в Российской Федерации закона, регулирующего оборот указанных веществ.

Кроме того, названным постановлением МПА СНГ указала также, что в Российской Федерации отдельные психотропные вещества, содержащиеся в списках конвенций (56 веществ), не включены в национальный перечень, а вошли в список сильнодействующих веществ.

Указанное обстоятельство, как было отмечено, порождает коллизию норм международного права и национального законодательства и препятствует возможности применения к ним мер контроля, установленных Конвенцией ООН о психотропных веществах и Федеральным законом от 8 января 1998 года № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

В связи с этим рекомендовалось привести национальные списки, перечни наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров в соответствие с

международными договорами, регулирующими оборотоспособность названых веществ и устанавливающими за ними меры контроля.

Тем не менее за 3 года, пошедших со времени принятия МПА СНГ указанного постановления, работа по приведению федерального законодательства в соответствие с упомянутой Конвенцией ООН о психотропных веществах в Российской Федерации еще не началась.

Следует также отметить, что многие нормы Особенной части УК РФ, наиболее существенно ограничивающего права человека, являются бланкетными, то есть их диспозиции сформулированы таким образом, что признаки преступного деяния в них не определены, и их установление при квалификации преступления зависит от других законов и нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие правоотношения.

Таким образом, источником уголовного права фактически признается не только УК РФ, но также законы и иные нормативные правовые акты, что противоречит требованиям части 1 статьи 1, части 1 статьи 3, статьи 8 УК РФ.

Рекомендации Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по приведению законодательства Российской Федерации в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права

В рамках анализа практики Европейского Суда по правам человека, принимавшего решения по жалобам против России, Уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации (далее — Уполномоченные) были выявлены следующие пробелы российского законодательства и его несоответствия международно-правовым актам (Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколам к ней):

1. В деле «Ракевич против России» (постановление Европейского Суда по правам человека от 28 октября 2003 года) Европейский Суд отметил такой пробел в российском законодательстве, как отсутствие в Федеральном законе от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» норм, предусматривающих право госпитализированного лица самостоятельно обращаться в суд с целью проверки законности госпитализации (самостоятельное инициирование проверки процедуры госпитализации в отличие от автоматического судебного контроля, в котором заявителем выступает психиатрический стационар). Наличие данного пробела составляет нарушение части 4 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

2. В деле «Насруллоев против России» (постановление Европейского Суда по правам человека от 11 октября 2007 года) Европейским Судом была выявлена проблема отсутствия в УПК РФ норм, регулирующих процедуру периодического пересмотра меры пресечения в виде содержания под стражей для лиц, выдача которых требуется в соответствии с главой 54 УПК РФ. Как следствие этой проблемы — указанные лица находятся под стражей произвольно длительные сроки, без судебного контроля, что является нарушением Конституции Российской Федерации и обязательств государства, устанавливаемых в соответствии со статьей 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

3. Процессуальное законодательство Российской Федерации недостаточно последовательно обеспечивает урегулирование правовых последствий постановлений Европейского Суда по правам человека: если УПК РФ рассматривает установление Европейским Судом нарушения Конвенции в качестве основания для пересмотра дела по новым обстоятельствам, а АПК РФ — в качестве основания

для пересмотра дела по вновь открывшимся обстоятельствам, то ГПК РФ содержит пробел в данной сфере регулирования[1].

В сентябре 2008 года Россия присоединилась к международной Конвенции по правам инвалидов. Этот документ предусматривает отсутствие дискриминации инвалидов во всех сферах жизни: право на доступ к правосудию, образованию, медицинскому обслуживанию, право на свободное передвижение, на беспрепятственный доступ к объектам социальной инфраструктуры. Поэтому необходимо ускорить принятие внутригосударственных нормативно-правовых актов о социальной защите инвалидов в соответствии с Конвенцией о правах инвалидов, в частности ускорить переход на международную классификацию инвалидности, в том числе при назначении пенсий и ежемесячных выплат по инвалидности[2].

Статья 11 Конвенции Международной организации труда № 95 «Относительно защиты заработной платы» предусматривает, что в случае банкротства предприятия или ликвидации его в судебном порядке трудящиеся, занятые на этом предприятии, будут пользоваться положением привилегированных кредиторов либо в отношении заработной платы, которую они должны получить за услуги, оказанные в предшествовавший банкротству или ликвидации период, который будет определен национальным законодательством, либо в отношении заработной платы, сумма которой не превосходит суммы, предписанной национальным законодательством. Однако в настоящее время механизм реализации вознаграждения за труд российским трудящимся в ситуации банкротства работодателя практически отсутствует[3].

В связи с принятием Федерального закона от 3 июня 2009 года № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года», ратифицировавшего Европейскую социальную хартию (пересмотренную) от 3 мая 1996 года, актуальным вопросом является отсутствие правового регулирования трудовых прав осужденных в системе исполнения наказаний, которое приводит к массовым нарушениям их права на труд[4].

Качество законодательного обеспечения прав и свобод человека с позиции Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: тенденции, проблемы и перспективы совершенствования

Анализ материалов, поступивших от Уполномоченных в рамках подготовки доклада Совета Федерации 2009 года, позволил выявить существующие тенденции в сфере состояния прав и свобод граждан.

Самая многочисленная группа обращений граждан на нарушение их прав связана с жилищными вопросами (оплата коммунальных услуг, установление тарифов и льгот, постановка и снятие с учета для улучшения жилищных условий, непредоставление жилья, выселение, содержание и ремонт жилья и так далее).

С возрастающей динамикой к Уполномоченным поступают обращения, касающиеся вопросов труда и занятости населения, в их числе — жалобы на нару-

[1] Письмо Уполномоченного по правам человека в Свердловской области Т.Г. Мерзляковой от 1 декабря 2009 года № 09-12/659А.

[2] Письмо Уполномоченного по правам человека в Архангельской области Л.В. Анисимовой от 27 ноября 2009 года (поступило по электронной почте).

[3] Из письма Уполномоченного по правам человека в Пензенской области С.Ф. Пинишиной от 26 ноября 2009 года № УПЧ-171.

[4] Из письма Уполномоченного по правам человека в Пермском крае Т.И. Марголиной от 30 ноября 2009 года № 319.

шения трудового законодательства об оплате труда, банкротстве предприятий, незаконном увольнении.

Граждане обеспокоены также состоянием своих прав в сфере социального обеспечения, особенно среди наиболее незащищенных категорий граждан (детей, инвалидов, ветеранов, военнослужащих), получения доступного образования.

Значительная часть обращений граждан связана с качеством медицинского обслуживания, обеспечением медикаментами, недостатками в работе лечебных учреждений.

Причем права российских граждан нарушаются не только в силу пробелов законодательства, но и по причине неудовлетворительного исполнения конкретными органами власти и должностными лицами возложенных на них обязанностей.

В настоящее время полномочия региональных уполномоченных распространяются только на органы субъекта Федерации и местного самоуправления. Однако число таких обращений составляет не более 1/3 от всех поступающих. 2/3 составляют жалобы граждан на нарушение их прав территориальными структурами федеральных органов, на рассмотрение которых Уполномоченные в субъектах Российской Федерации не наделены правом[1].

Уполномоченными в рамках подготовки материалов к настоящему докладу обозначены позиции, требующие неотложного законодательного решения в целях обеспечения и защиты прав российских граждан, повышения уровня и качества их жизни и пути их решения.

О правовом статусе Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. В докладах Совета Федерации уже указывалось на необходимость совершенствования правового статуса Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. В числе наиболее важных пробелов законодательного обеспечения деятельности региональных уполномоченных отмечается:

отсутствие на федеральном уровне четкого определения правового статуса, гарантий и компетенции деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации;

отсутствие конкретных механизмов их взаимодействия с органами государственной власти Российской Федерации, местного самоуправления и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации;

отсутствие этого института в ряде субъектов Федерации, что приводит к невозможности граждан в полной мере защитить свои права от неправомерных действий органов публичной власти.

В настоящее время деятельность Уполномоченных осуществляется в 50 субъектах Российской Федерации[2], то есть имеет место тенденция к учреждению должности Уполномоченного в большинство субъектов Российской Федерации.

30 октября 2009 года Координационный совет Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации рассмотрел и единогласно одобрил проект закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», разработанный Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации В.П. Лу-

[1] Из письма Уполномоченного по правам человека в Ставропольском крае А.И. Селюкова от 2 ноября 2009 года № 1641.

[2] Москва стала 50-м субъектом Российской Федерации, учредившим должность Уполномоченного по правам человека в городе Москве (Закон г. Москвы от 15 апреля 2009 года № 6 «Об Уполномоченном по правам человека в городе Москве»).

киным. Законопроект направлен на устранение пробелов в законодательстве, регулирующем деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах, повышение эффективности и результативности правозащитной деятельности данного института.

Следующим шагом в совершенствовании правового статуса региональных уполномоченных могло бы стать принятие федерального закона об основах деятельности Уполномоченного в субъекте Российской Федерации.

Формирование единой системы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина на всей территории Российской Федерации будет способствовать повышению качества эффективности государственного управления, развитию демократического правового государства и созданию развитого гражданского общества со свободными гражданами, обладающими неотчуждаемыми правами, развитию правового сознания и правовой культуры личности.

Мониторинг реализации права на жилье. Из общего числа обращений, поступающих в адрес Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, одно из ведущих мест занимают обращения по проблемам нарушения жилищных прав граждан.

Так, Уполномоченными отмечается негативная тенденция применения органами государственной власти и муниципальных образований статьи 6 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ) и главы 7 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее — ЖК РФ). Имеющаяся положительная судебная практика (определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 июля 2009 года № 85-В09-10) позиции данных органов не изменяет. С целью улучшения ситуации необходимо более четко определить в Федеральном законе от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ обязанность муниципальных образований по предоставлению жилья из муниципального жилищного фонда социального использования лицам, нуждающихся в улучшении жилищных условий и вставшим на учет до 1 марта 2005 года. При этом требуется дополнить часть 2 статьи 6 указанного федерального закона положениями о том, что указанные лица должны приравниваться к малоимущим гражданам в части порядка предоставления жилых помещений[1].

ЖК РФ предусматривает право граждан выбирать способ управления многоквартирным домом. Однако, сделав выбор в пользу своего непосредственного управления, жители лишают себя возможности получить денежные средства на ремонт дома из Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Устранение указанного пробела позволит улучшить качество и условия проживания значительного количества граждан[2].

Законодательство Российской Федерации не прописывает механизм обеспечения контроля за сохранностью жилых помещений и имущества, принадлежащих детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в период их пребывания в образовательных и иных учреждениях, в том числе в учреждениях социального обслуживания, в приемных семьях, детских домах семейного типа, при прекращении опеки (попечительства). Также законодательно не установлен механизм обеспечения контроля за сохранностью жилых помещений и иму-

[1] Из письма Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области В.А. Ростовщикова от 30 ноября 2009 года № 10-11-013.

[2] Там же.

щества граждан, осужденных к отбыванию наказания в местах лишения свободы, в период отбывания ими наказания[1].

Кроме того, Уполномоченные обращают внимание на случаи, когда лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проживают в закрепленном за ними жилом помещении и обучаются в образовательном учреждении, не имея при этом самостоятельного заработка. По этой причине у них отсутствуют средства для оплаты коммунальных услуг. К моменту окончания учебы происходит накопление долга по коммунальным платежам сумма долга может достигать 10 тыс. рублей. Поэтому предлагается внести изменения в ЖК РФ в части освобождении указанной категории граждан от оплаты за жилое помещение и коммунальных услуг на весь период пребывания в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, нахождения на воспитании в семье, а также на время обучения в образовательных учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования[2].

По-прежнему актуальна проблема выселения из жилого помещения родственников, которые перестали быть членами семьи собственника или не являются членами семьи нового собственника. Зачастую выселяют бывших супругов, причем нередко возникают ситуации, когда на улице оказываются дети. Закрепленный таким образом безусловный приоритет интересов собственника приводит к негативным социальным последствиям. Необходим правовой механизм защиты интересов несовершеннолетних детей, которые в жилом помещении собственника имеют право пользования этим жилым помещением при отчуждении собственником жилого помещения[3].

Законодатель не учел и реализацию жилищных прав членов семьи собственника, в том числе малолетних детей, при изъятии земельного участка для муниципальных или государственных нужд путем выкупа в порядке статьи 32 ЖК РФ. Предусмотренная законом выкупная цена жилья на практике оказывается настолько низкой, что не представляет возможности приобрести другое жилое помещение[4].

Проблемы расселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда свойственна, по мнению Уполномоченных, всем субъектам Российской Федерации. При этом существует неопределенность количественных и качественных характеристик предоставляемого гражданам в связи с выселением из ветхого и аварийного жилья благоустроенного жилого помещения[5]. Администрации муниципальных образований чаще всего прибегают к буквальному толкованию закона, предоставляя гражданам в соответствии со статьей 89 ЖК РФ комнату либо несколько комнат в одной квартире. Таким образом, возрождается явление «коммунальных квартир», что для современного общества неприемлемо. Жилое помещение должно находиться в черте данного населенного пункта, соответст-

---

[1] Письмо Уполномоченного по правам человека в Тверской области И.В. Блохиной от 24 ноября 2009 года (поступило по электронной почте), письмо Уполномоченного по правам человека в Амурской области Л.С. Хащевой от 30 ноября 2009 года № 01-04-108, письмо Уполномоченного по правам человека в Свердловской области Т.Г. Мерзляковой.

[2] Письмо Уполномоченного по правам человека в Саратовской области Н.Ф. Лукашовой от 23 ноября 2009 года (поступило по электронной почте).

[3] Письмо Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области В.А. Ростовщикова, письмо Уполномоченного по правам человека в Ульяновской области Г.А. Эдварс от 1 декабря 2009 года (поступило по электронной почте), письмо Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае М.Г. Денисова от 25 ноября 2009 года (поступило по электронной почте).

[4] Письмо Уполномоченного по правам человека в Архангельской области Л.В. Анисимовой.

[5] Письмо Уполномоченного по правам человека в Свердловской области Т.Г. Мерзляковой.

вовать числу ранее бывших в аварийном доме комнат и отвечать установленным требованиям[1].

С целью улучшения ситуации в сфере соблюдения прав лиц без определенного места жительства целесообразно законодательно установить порядок учета таких лиц и механизм предоставления мер социальной поддержки[2]. При этом необходимо предусмотреть расширение сети социальных услуг для бездомных людей и способствовать их мотивации на общественно полезный труд, снятие социально-психологических барьеров в общении с окружающими людьми. Создание единой информационный базы данных на лиц БОМЖ позволит получить достоверные данные по бездомности и бродяжничеству, а также скоординировать действия всех ведомств и служб, занимающихся этой проблемой[3].

Большое число обращений, поступивших в адрес Уполномоченных в 2009 году, связано с нарушением прав граждан при предоставлении жилищно-коммунальных услуг управляющими организациями. Анализ таких обращений показал, что сложившаяся ситуация обусловлена:

отсутствием в законодательстве требований и критериев, соблюдение которых при создании управляющей компании (установление минимального размера уставного капитала компании и другое) могло бы минимизировать риск граждан — потребителей услуг;

недостаточно четким законодательным закреплением ответственности управляющих организаций перед собственниками помещений многоквартирных домов.

В целях защиты прав граждан, сохранности жилого фонда необходимо внесение изменений в ЖК РФ в части осуществления контроля за управляющими организациями со стороны государственных органов или органов местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2009 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[4].

Вызывает обеспокоенность Уполномоченных проблема обманутых дольщиков, соинвесторов строительства жилья. Законодательство практически не позволяет вернуть гражданам вложенные средства. Проблема связана с отсутствием законодательно установленных механизмов защиты прав участников долевого строительства, когда заказчики-застройщики не исполняют принятые обязательства по предоставлению жилых (нежилых) помещений в силу различных причин[5].

Мониторинг реализации права на труд. Значительная доля обращений в адрес Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации связана с вопросами незаконного увольнения и невозможностью восстановления тру-

---

[1] Письмо Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области В.А. Ростовщикова, письмо Уполномоченного по правам человека в Московской области А.Е. Жарова от 30 ноября 2009 года (поступило по электронной почте), письмо Уполномоченного по правам человека в Свердловской области Т.Г. Мерзляковой, письмо Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае М.Г. Денисова, письмо Уполномоченного по правам человека в Самарской области И.А. Скуповой от 7 декабря 2009 года № 3371.

[2] Письмо Уполномоченного по правам человека в Тверской области И.В. Блохиной.

[3] Письмо Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан Р.Г. Вагизова от 26 ноября 2009 года (поступило по электронной почте).

[4] Письмо Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае Ю.А. Вислогузова от 24 ноября 2009 года (поступило по электронной почте).

[5] Письмо Уполномоченного по правам человека в Республике Саха (Якутия) Ф.Н. Захаровой от 24 ноября 2009 года (поступило по электронной почте), письмо Уполномоченного по правам человека в Самарской области И.А. Скуповой.

довых прав в связи с пропуском месячного срока, установленного законодателем для обращения в суд.

До своего обращения в суд уволенные работники используют внесудебные средства защиты, в результате чего пропускают месячный срок для обращения в суд по вопросу незаконности увольнения. По этим причинам представляется целесообразным увеличение срока для обращения работника в суд за разрешением индивидуального трудового спора до 6 месяцев, а по спорам об увольнении — до 3 месяцев, а также дополнение статьи 392 Трудового кодекса Российской Федерации положением о приостановлении течения срока для обращения в суд за разрешением индивидуального трудового спора в случае предварительного обращения работника для разрешения трудового спора в иные компетентные органы (трудовая инспекция, прокуратура)[1].

Большое количество обращений работников вызывает положение ГПК РФ, согласно которому подсудность трудовых споров определяется по месту нахождения ответчика — работодателя. В целях обеспечения доступности судебной защиты прав работника предлагается предусмотреть в ГПК РФ право граждан обращаться с иском о защите трудовых прав как по месту нахождения ответчика, так и по месту своего проживания по своему выбору независимо от обстоятельств, с которыми связано нарушение его трудовых прав[2].

По-прежнему продолжаются нарушения прав граждан на собственность в виде невыплаченной заработной платы при банкротстве предприятий. К сожалению, анализ поступающих к Уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации жалоб и обращений граждан свидетельствует о том, что нарушение трудовых прав работников, связанных с невыплатой заработной платы предприятиями и организациями, признанными арбитражным судом несостоятельными (банкротами), является широко распространенным явлением. Эта проблема указана в числе одних из самых острых в Архангельской, Свердловской, Калужской, Брянской, Самарской, Пензенской, Иркутской областях, в Алтайском и Пермском краях, в Республике Калмыкия[3].

При этом значительная доля ликвидированных предприятий, имеющих задолженности по заработной плате перед работниками, приходится на государственные и муниципальные предприятия.

В статью 134 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ), которая устанавливает очередность удовлетворения требований кредиторов, внесены определенные изменения. Теперь часть расходов конкурсных управляющих подлежат удовлетворению во вторую и третью очередь.

Тем не менее законодательство о банкротстве и правоприменительная практика остаются не способными защитить законные интересы граждан в полном объеме. При указанных обстоятельствах сложившееся положение дел требует дальнейших действий законодателя, направленных на изменение ситуации по выплате заработной плате работникам при банкротстве предприятий[4].

---

[1] Письмо Уполномоченного по правам человека в Саратовской области Н.Ф. Лукашовой.

[2] Письмо Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области В.А. Ростовщикова.

[3] Письмо Уполномоченного по правам человека в Архангельской области Л.В. Анисимовой.

[4] Письмо Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае Ю.А. Вислогузова, письмо Уполномоченного по правам человека в Свердловской области Т.Г. Мерзляковой, письмо Уполномоченного по правам человека в Московской области А.Е. Жарова, письмо Уполномоченного по правам человека в Пермском крае Т.И. Марголиной.

Предлагается законодательно регламентировать полномочия уполномоченного исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации участвовать в деле о банкротстве организаций, имеющих особо важное значение для субъекта Российской Федерации, на основании своего ходатайства или ходатайства должника, а также обязать арбитражных управляющих предоставлять уполномоченному исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации по его требованию информацию о процедуре банкротства в отношении значимых для субъекта Российской Федерации предприятий[1].

В целях защиты трудовых прав граждан при банкротстве организаций необходимо ускорить принятие федеральных законов «О системе обязательного государственного гарантирования материальных прав работников» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О системе обязательного государственного гарантирования материальных прав работников».

Остается неопределенным Порядок исполнения обязанности Российской Федерации по выплате капитализированных повременных платежей в случае, предусмотренном пунктом 3 статьи 135 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ. Соответствующие нормативные акты Правительством Российской Федерации не приняты[2].

В целях социальной поддержки лиц, осуществляющих уход за нетрудоспособными гражданами, необходимо разработать законодательный механизм, предусматривающий возможность сочетания трудовой деятельности с уходом за нетрудоспособными гражданами, согласующийся с принципами социальной справедливости[3].

Кроме того, имеет место проблема законодательной неопределенности порядка начисления доплаты (надбавки) за ученую степень (пункт 5 статьи 30 Федерального закона от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании») в государственных и негосударственных вузах, что порождает произвольное толкование данной нормы и приводит к существенным нарушениям прав научно-педагогических работников высших учебных заведений. Решение вопроса необходимо на законодательном уровне[4].

Мониторинг реализации права на образование. Образовательная политика — важнейшая составляющая социальной политики государства, инструмент повышения темпов социально-экономического и научно-технического развития, гуманизации общества, роста культуры. Поэтому ее реализация требует действенных мер федерального и регионального регулирования с акцентом на государственную поддержку ее развития[5].

Уполномоченные указывают на необходимость законодательного совершенствования системы образования, выравнивания статуса государственных и частных образовательных учреждений, установления критериев отнесения школ к малокомплектным.

Поддерживая инициативу создания автономных образовательных организаций как более адекватных задачам повышения эффективности образовательных

---

1 Письмо Уполномоченного по правам человека в Архангельской области Л.В. Анисимовой.

2 Письмо Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области В.А. Ростовщикова.

3 Письмо Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области Н.А. Волкова от 24 ноября 2009 года (поступило по электронной почте).

4 Письмо Уполномоченного по правам человека в Республике Алтай С.С. Шеффера от 23 ноября 2009 года № 1712/Ш.

5 Письмо Уполномоченного по правам человека в Республике Мордовия Ю.А. Ястребцева от 16 ноября 2009 года № 266.

услуг и создания рыночной конкурентной среды, Уполномоченные предлагают ускорить формирование базы подзаконных актов, которые должны быть приняты в соответствии с Федеральным законом от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»[1].

Отмечаются трудности по вопросу получения детьми образования в форме семейного образования, самообразования и экстерната, так как порядок организации таких форм образования законодательно не урегулирован и не определен порядок его финансирования[2].

Мониторинг реализации права на охрану здоровья. В процессе осуществления мониторинга законодательства в сфере здравоохранения Уполномоченными выявлено значительное число нарушений прав граждан на охрану здоровья. В частности, гражданам не обеспечивается достаточный объем бесплатной медицинской помощи, а качество оказываемых медицинских услуг крайне низко.

На сегодняшний день в России отсутствует единый федеральный стандарт оказания медицинской помощи, что не позволяет оценивать качество лечебного процесса, исключает эффективность ведомственного и вневедомственного контроля[3].

В особенности это затрудняет установление в судебном порядке причинной связи между действиями врачей и наступившими последствиями для пациентов при разграничении виновных действий медицинского работника от врачебной ошибки.

Для решения данной проблемы предлагается внести изменения в Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан в части модернизации системы обязательного медицинского страхования, создания системы страхования профессиональной ответственности врачей, формирования конкретных механизмов защиты прав и интересов пациентов при оказании им медицинской помощи и ответственности лечебных организаций за объем и качество оказываемой медицинской помощи[4].

В целях предупреждения нарушений прав человека при проведении клинических испытаний лекарственных средств на федеральном уровне необходим федеральный закон «О защите прав и достоинства человека в биомедицинских исследованиях в Российской Федерации». Закон должен установить государственные гарантии по защите прав, достоинства, автономии и целостности человека при проведении биомедицинских исследований, основываясь на положениях Конституции Российской Федерации и международных документах, регулирующих биомедицинские исследования[5].

Мониторинг социального законодательства (в сфере социальной поддержки семьи, материнства, отцовства)

Уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации обозначены следующие пробелы законодательства в сфере обеспечения и защиты прав детей:

1. Отсутствие механизма судебной защиты детей, федерального закона о создании ювенальных судов.

2. Отсутствие правовых основ патронатного семейного воспитания.

---

[1] Письмо Уполномоченного по правам человека в Республике Мордовия Ю.А. Ястребцева от 16 ноября 2009 года № 266.

[2] Письмо Уполномоченного по правам человека в Пензенской области С.Ф. Пинишиной от 26 ноября 2009 года № УПЧ-171.

[3] Письмо Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае М.Г. Денисова.

[4] Письмо Уполномоченного по правам человека в Республике Калмыкия В.А. Сависько от 20 ноября 2009 года № 526.

[5] Письмо Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан Р.Г. Вагизова.

3. Отсутствие реальных механизмов защиты ребенка в тот же день в случае выявления факта жестокого обращения.

В целях формирования единого законодательного акта в сфере обеспечения и защиты прав ребенка предлагается рассмотреть вопрос о разработке проекта федерального закона «О правах ребенка в Российской Федерации»[1].

Уполномоченные также предлагают внести дополнения в 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), расширив направления использования материнского капитала, что, по их мнению, будет способствовать повышению уровня и качества жизни российских граждан:

на дорогостоящее лечение, реабилитацию детей, родителей (в статью 7)

на приобретение материалов на строительство, капитальный ремонт, реконструкцию (расширение) жилого помещения (в статью 10)[2].

Имеются случаи, когда женщина, родившая второго ребенка, в случае если первый был мертворожденный, имеет право на получение государственного сертификата на материнский капитал, но не может его реализовать по причине невозможности внесения ее в специальный регистр. Поэтому необходимо изменить пункт 8 части 2 статьи 4 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ и предусмотреть возможность внесения в реестр не только реквизитов свидетельств о рождении, но и справок о рождении ребенка, если он был мертворожденным[3].

Права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Существует проблема получения мер социальной поддержки указанной категории граждан. Так, в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, которым исполнилось 23 года, и не окончившие свое профессиональное обучение в очных образовательных учреждениях, утратили право на получение дополнительных гарантий по социальной поддержке (средства на возмещение расходов на проезд, питание, приобретение одежды, обуви, литературы и т.д.), вследствие чего не имеют средств, чтобы закончить учебу. Такое положение является ограничением прав лиц данной категории, поэтому предлагается из абзаца 7 статьи 1 указанного закона исключить слова «но не более чем до двадцати трех лет»[4].

Особую тревогу вызывает положение дел, связанное с исполнением решений судов о взыскании алиментов.

Например, в отделы судебных приставов Алтайского края за 2008 год поступило 39,8 тысячи исполнительных листов о взыскании алиментов. Денежные средства взысканы по 22,5 тысячи исполнительных документов. Более 17 тысяч решений судов остались неисполненными. Выход из сложившейся ситуации видится в ужесточении уголовной ответственности за злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей (алименты) или во внесении изменений и дополнений в Семейный кодекс Российской Федерации, которые позволили бы решить возникающие вопросы при исполнении судебных актов[5].

---

1 Письмо Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае Ю.А. Вислогузова.

2 Письмо Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае М.Г. Денисова, письмо Уполномоченного по правам человека в Московской области А.Е. Жарова.

3 Письмо Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области В.А. Ростовщикова.

4 Письмо Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае Ю.А. Вислогузова.

5 Там же.

Пенсионное обеспечение. Имеются проблемы в реализации права граждан на пенсионное обеспечение в связи с отсутствием документов, подтверждающих размер их заработной платы. Причина в том, что архивы отдельных предприятий и организаций, на которых работали граждане, не сохранились. Для полной реализации права на пенсионное обеспечение необходимо принятие нормативного правового акта, направленного на защиту прав граждан на пенсионное обеспечение в случае утраты работодателями документов о заработке работников[1].

Мониторинг реализации Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах». В адрес Уполномоченных обращаются ветераны Великой Отечественной войны по поводу отказов территориальных управлений социальной защиты в замене транспортных средств, ранее выданных на основании подпункта 19 пункта 1 статьи 14 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» (далее — Федеральный закон от 12 января 1995 года № 5-ФЗ). В настоящее время отсутствует правовой механизм, позволяющий реализовать право инвалидов ВОВ на замену транспорта, подтвержденное определением Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2007 года № 624-О-П[2].

Граждане Российской Федерации, принимавшие участие в боевых действиях в зоне грузино-осетинского конфликта, в Приднестровском регионе Республики Молдова, в Республике Таджикистан и Республике Грузия, на территориях Республики Северная Осетия — Алания и Республики Ингушетия и т.д., также заслуживают государственной поддержки и оценки их службы по установлению мира и поддержанию правопорядка в условиях вооруженного конфликта. Поэтому предлагается внести изменения в приложение к Федеральному закону от 12 января 1995 года № 5-ФЗ, дополнив раздел III Перечня государств, городов, территорий и периодов ведения боевых действий с участием граждан Российской Федерации[3].

Кроме того, в перечень мер социальной защиты, предусмотренный статьей 16 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ предлагается внести изменения в части установления для ветеранов боевых действий льготного порядка социального обслуживания в социальных учреждениях[4].

Мониторинг реализации Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ)**.** В процессе мониторинга обеспечения и защиты прав инвалидов и лиц с ограниченными возможностями Уполномоченными выявлены следующие пробелы в законодательстве.

Продолжает оставаться нерешенной проблема непредоставления льгот по оплате жилого помещения инвалидам, проживающим в квартирах, принадлежащих им на праве собственности (частный жилой фонд).

С целью уравнивания прав указанной категории граждан из статьи 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ следует исключить указания на принадлежность жилых помещений к какому-либо виду жилого фонда[5].

---

[1] Письмо Уполномоченного по правам человека в Республике Калмыкия В.А. Сависько.

[2] Из письма Уполномоченного по правам человека в Пермском крае Т.И. Марголиной.

[3] Письмо Уполномоченного по правам человека в Саратовской области Н.Ф. Лукашовой.

[4] Письмо Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области В.А. Ростовщикова, письмо Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан У.А. Омаровой от 1 декабря 2009 года № 165-4.

[5] Письмо Уполномоченного по правам человека в Саратовской области Н.Ф. Лукашовой, из письма Уполномоченного по правам человека в Пермском крае Т.И. Марголиной, письмо Уполно-

В связи со вступлением в силу 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» транспортные средства исключены из состава технических средств реабилитации инвалидов, и нормы федеральных законов, ранее предусматривавшие бесплатное или на льготных условиях обеспечение инвалидов транспортными средствами, утратили силу.

Таким образом, получилось, что инвалиды, которым до 1 января 2005 года учреждениями медико-социальной экспертизы были установлены медицинские показания на обеспечение транспортным средством и которые органами социальной защиты населения по месту их жительства были поставлены на соответствующий учет, сохранили право на обеспечение их транспортным средством, а инвалиды, которые на такой учет не встали, утратили данное право.

В настоящее время издан Указ Президента Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 685 «О некоторых мерах социальной поддержки инвалидов», принято постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2008 года № 670. Данные нормативные правовые акты позволят до 2010 года обеспечить инвалидов, которые на 1 января 2005 года состояли на учете в органах социальной защиты населения субъектов Российской Федерации, транспортными средствами либо выплатить им компенсации.

Остальные инвалиды, несмотря на то что они также по медицинским показаниям нуждаются в обеспечении транспортными средствами, по-прежнему не могут рассчитывать на поддержку со стороны государства[1].

Неработающим инвалидам с детства необходимо предусмотреть компенсацию расходов на оплату стоимости проезда к месту отдыха на территории Российской Федерации и обратно один раз в год за счет средств федерального бюджета[2].

При расчете размера средств, предоставляемых за счет федерального бюджета инвалидам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, для улучшения жилищных условий, Уполномоченные предлагают учитывать их право на дополнительную жилую площадь, для чего следует внести соответствующие изменения в статью 28.2 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ[3].

Мониторинг реализации права на благоприятную окружающую среду. В настоящее время отсутствуют методики расчета экономической оценки экологического ущерба (в части определения размера вреда, причиненного состоянию атмосферного воздуха и земельным ресурсам).

В связи с этим в соответствии со статьей 78 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, а также в соответствии с

моченного по правам человека в Волгоградской области В.А. Ростовщикова, письмо Уполномоченного по правам человека в Архангельской области Л.В. Анисимовой.

[1] Письмо Уполномоченного по правам человека в Республике Мордовия Ю.А. Ястребцева.

[2] Письмо Уполномоченного по правам человека в Республике Саха (Якутия) Ф.Н. Захаровой.

[3] Письмо Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан У.А. Омаровой, письмо Уполномоченного по правам человека в Самарской области И.А. Скуповой.

проектами рекультивационных и иных восстановительных работ. Так как базовые нормативы платы за выбросы очень малы, то определяемая сумма размера ущерба очень незначительна и не может компенсировать ухудшение состояние атмосферного воздуха и, как следствие, ухудшение здоровья и самочувствия граждан, проживающих в районе повышенного уровня загрязнения[1].

Установленные статьями 6.3, 6.4 КоАП РФ размеры административных штрафов в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения недостаточны для пресечения административных правонарушений в этой сфере[2].

Мониторинг реализации уголовно-процессуального законодательства. Права осужденных. В настоящее время не установлены сроки рассмотрения ходатайства осужденного о помиловании, что свидетельствует о недостаточной эффективности реализации конституционного права гражданина на помилование или смягчение наказания. Этот пробел предлагается восполнить[3].

Армию безработных пополняют осужденные, освобождающиеся из мест лишения свободы. Проблемным моментом является и трудоустройство лиц, осужденных к исправительным и обязательным работам.

Федеральный закон о квотировании рабочих мест для такой категории граждан отсутствует. Принять его в условиях продолжающегося кризиса необходимо, так как именно он в числе других мер поможет стабилизировать положение с рецидивной преступностью, а осужденному адаптироваться[4].

Из исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы ежегодно освобождаются лица, не имеющие гражданства и документов, удостоверяющих личность. В этом положении чаще всего оказываются бывшие граждане СССР, выбывшие из территорий союзных республик до введения в них гражданства и не имеющие доказательств, подтверждающих их проживание в России на дату введения гражданства Российской Федерации. Отсутствие действительного документа, удостоверяющего личность, лишает возможности лиц данной категории добровольно или принудительно покинуть территорию нашей страны. Поэтому необходимо разработать четкий алгоритм действий по их легализации либо депортации[5].

Большинство осужденных при отсутствии паспортов испытывают значительные трудности при реализации своих конституционных прав на свободу передвижения и выбор места жительства, на жилище, на свободное использование своих способностей к труду, на образование, на социальное обеспечение, на медицинскую помощь, на создание семьи или не могут воспользоваться этими правами. Усилия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по своевременному оформлению новых паспортов этой категории лиц к желаемому результату не приводят. Скорее, приводят к большему усугублению положения, так как условно-правовой институт освобождения от отбывания наказания (статья 79 УК РФ) во взаимосвязи с положениями статьи 86 УК РФ лишает лиц, освобождаемых из мест отбывания наказания, возможности подачи заявления в территориальные ОФМС о гражданстве и последующим оформлении паспорта.

---

1 Письмо Уполномоченного по правам человека в Саратовской области Н.Ф. Лукашовой.

2 Письмо Уполномоченного по правам человека в Самарской области И.А. Скуповой.

3 Письмо Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан Р.Г. Вагизова.

4 Письмо Уполномоченного по правам человека в Республике Мордовия Ю.А. Ястребцева.

5 Письмо Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае Ю.А. Вислогузова.

Для снижения числа лиц, не имеющих документов, представляется целесообразным:

1. Внести изменения в пункт «д» статьи 16 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

2. Просить Правительство Российской Федерации ввести удостоверение личности лица без гражданства, постоянно проживающего либо намеренного проживать на территории Российской Федерации по аналогии с временным удостоверением личности гражданина Российской Федерации (форма 2П). Для этого инициировать принятие федерального закона «О паспорте гражданина Российской Федерации и иных документах, удостоверяющих личность на территории Российской Федерации»[1].

Пунктом 4 статьи 173 УИК РФ предусмотрено заблаговременное принятие мер администрацией исправительного учреждения по получению трудовой книжки осужденного. В то же время действие трудового законодательства в части приема и увольнения с работы (статья 66 ТК РФ) не распространяется на лиц, осужденных к лишению свободы.

В Федеральный закон от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» необходимо внести положения, регламентирующие содержание арестованных в камерных помещениях судов различных уровней. Кроме того, должен быть утвержден обязательный перечень оборудования, которым должны оснащаться помещения для содержания арестованных, конвойных подразделений и позволяющие обеспечить им хотя бы минимально приемлемые условия пребывания[2].

Уполномоченные предлагают разработать критерии, регламентирующие возможность применения условно-досрочного освобождения. Предлагается внести изменения в статью 175 УИК РФ и в статью 79 УК РФ[3].

С целью устранения противоречий в законодательной базе, регулирующей удержания из заработной платы осужденных, следует привести к единым правовым требованиям УИК РФ, Федеральный закон от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» и постановление Правительства Российской Федерации от 18 июля 1996 года № 841 «О Перечне видов заработной платы и иного дохода, из которых производится удержания алиментов на несовершеннолетних детей» в части удержаний из заработной платы осужденных[4].

В уголовно-исполнительном законодательстве отсутствует определение дисциплинарного проступка (нарушения) и перечень нарушений, за которые могут быть применены дисциплинарные взыскания в виде выговора, дисциплинарного штрафа или водворения в штрафной изолятор. Указанные пробелы способствуют применению администрациями учреждений уголовно-исполнительной системы к осужденным мер дисциплинарного воздействия, не адекватных тяжести совершенного нарушения[5].

Права потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства. Государство согласно Конституции Российской Федерации гарантирует соблюдение и защиту прав человека, в том числе прав лиц, пострадавших от преступных посягательств и признанных потерпевшими по уголовному делу. Одной

---

1 Письмо Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае М.Г. Денисова.

2 Письмо Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае Ю.А. Вислогузова.

3 Письмо Уполномоченного по правам человека в Самарской области И.А. Скуповой.

4 Письмо Уполномоченного по правам человека в Архангельской области Л.В. Анисимовой.

5 Письмо Уполномоченного по правам человека в Самарской области И.А. Скуповой.

из форм реализации государственной защиты потерпевших является их право на пересмотр вступивших в законную силу судебных постановлений.

Однако в настоящее время положения УПК РФ, а именно пункт 2 части второй, часть 3 статьи 413 и статья 418, во взаимосвязи со статьей 237, не предусматривают возможности возобновления производства по уголовному делу ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств при установлении после завершения предварительного расследования фактических обстоятельств, свидетельствующих о наличии в действиях осужденного более тяжкого преступления. Тем самым ограничивается конституционное право потерпевшего на судебную защиту. До настоящего времени в уголовно-процессуальное законодательство не внесены необходимые изменения и дополнения[1].

Государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, ставших жертвами преступных посягательств на их жизнь, здоровье или имущество, и меры их социальной поддержки урегулированы Федеральным законом от 20 августа 2004 года № 11-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» (далее — Федеральный закон от 20 августа 2004 года № 11-ФЗ). Несмотря на положения Конституции Российской Федерации о прямом действии (часть первая статьи 15), предусмотренные названным законом меры социальной поддержки распространяются только на граждан, ставших жертвами преступных посягательств после его вступления в законную силу. Поэтому действие Федерального закона от 20 августа 2004 года № 11-ФЗ следует распространить на лиц, являющихся участниками уголовного судопроизводства до вступления его в законную силу (например, с момента принятия Конституции Российской Федерации)[2].

Кроме того, основываясь на обращениях потерпевших граждан, не удовлетворенных суммой возмещения морального вреда, Уполномоченные указывают на необходимость законодательного установления четких критериев для определения размера компенсации морального вреда, методики ее расчета, а также минимального или максимального размера компенсации. Предлагается принять закон, устанавливающий «Единый стандарт расчета выплат возмещения морального вреда»[3].

В силу специфики ситуации Уполномоченный по правам человека в Чеченской Республике предлагает рассмотреть вопрос о разработке нормативного правового акта, предусматривающего возмещение морального и материального ущерба жертвам насильственных исчезновений и их семьям в период разрешения кризиса в Чеченской Республике[4].

Защита прав военнослужащих. На сегодняшний день отсутствует механизм увольнения военнослужащих по состоянию здоровья, призванных на альтернативную гражданскую службу. Поэтому предлагается дополнить Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» нормой, обязывающей военно-врачебные комиссии проводить медицинское освидетельствование лиц, находящихся на альтернативной гражданской службе[5].

---

[1] Письмо Уполномоченного по правам человека в Ростовской области А.И. Харьковского от 25 ноября 2009 года № УПЧ-1126.

[2] Письмо Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан Р.Г. Вагизова.

[3] Письмо Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае М.Г. Денисова.

[4] Письмо Уполномоченного по правам человека в Чеченской Республике Н.С. Нухажиева от 3 декабря 2009 года № Б-377.

[5] Письмо Уполномоченного по правам человека в Красноярском крае М.Г. Денисова, письмо Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области В.А. Ростовщикова.

Права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции Российской Федерации, являются гуманитарными ценностями, которые должны обеспечиваться и охраняться государством. Анализ материалов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации позволил выявить тенденции и существующие пробелы законодательства, влияющие на реализацию прав и свобод человека и гражданина. К общим тенденциям развития законодательства можно отнести постепенную и последовательную гуманизацию законодательства, то есть признание и обеспечение приоритета человека как высшей ценности, предоставление ему реальных возможностей самореализации и совершенствования, обеспечение благосостояния людей, формирование нового качества их жизни; глобализацию законодательства, интеграцию и унификацию норм законодательства и общепризнанных принципов и общечеловеческих ценностей в различных отраслях: экономической, социальной, политической и культурной.

Реализация предложений Уполномоченных по совершенствованию законодательства, основанных на мониторинге состояния прав и свобод человека и гражданина, может содействовать повышению качества законодательства и, как следствие, повышению качества жизни граждан.

Часть 6

Методология и методика подготовки обзора нормотворчества субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере правоотношений[1]

I. Общие положения

1. Методические рекомендации разработаны в целях совершенствования организации деятельности и оказания содействия территориальным органам Министерства юстиции Российской Федерации по подготовке обзора нормотворчества субъекта(ов) Российской Федерации в соответствующей сфере правоотношений (далее — мониторинг, обзор).

2. Мониторинг осуществляется в рамках полномочий Министерства юстиции Российской Федерации, установленных указами Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации», от 13 октября 2004 года № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации.

3. Задачей проведения мониторинга является отражение состояния законодательства субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере правоотношений.

4. Принципами проведения мониторинга являются:

законность;

полнота анализа нормативных правовых актов;

актуальность и достоверность информации;

обоснованность выводов;

профессионализм лиц, осуществляющих мониторинг;

ответственность за результат мониторинга.

[1] Материал представлен Министерством юстиции Российской Федерации.

II. Организация подготовки мониторинга

5. Мониторинг в системе Министерства юстиции Российской Федерации (далее — Министерство) проводят:

главные управления Минюста России по субъекту (субъектам) Российской Федерации (далее — главные управления);

управления Минюста России по субъекту (субъектам) Российской Федерации (далее — управления);

Департамент законопроектной деятельности и регистрации ведомственных нормативных правовых актов (далее — Департамент).

6. Мониторинг проводится во исполнение поручений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, в соответствии с планами основных организационных мероприятий Министерства (главного управления, управления) на очередной год, приказами Министерства, по запросам полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. В отдельных случаях мониторинг может проводиться по обращениям органов прокуратуры, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Мониторинг может проводиться также в связи с изменением федерального законодательства.

7. Объектами мониторинга являются действующие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащиеся в федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в электронном виде и (или) на бумажных носителях.

По видам актов объектами мониторинга являются:

конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации;

иные акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (постановления, распоряжения), если они носят нормативный характер;

акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (постановления, указы и распоряжения), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (постановления, положения и т.д.), если они носят нормативный характер;

акты иных органов власти субъектов Российской Федерации (министерств, ведомств, управлений, отделов, комитетов и иных органов) (приказ, положение, инструкция, декларация и т.д.), если они носят нормативный правовой характер и затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, либо устанавливают правовой статус организаций, либо имеют межведомственный характер.

Кроме того, при проведении мониторинга используются Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, судебная практика, а также дополнительные сведения к нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации, включенные в федеральный регистр в соответствии с пунктом 12 приказа Министерства от 12 января 2004 года № 5 «Об утверждении и введении в действие Разъяснений по применению Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» (в редакции приказов Министерства от 6 мая 2005 года № 60, от 1 марта 2006 года

№ 30, от 9 марта 2007 года № 47, от 16 сентября 2008 года № 208, от 26 августа 2009 года № 267).

8. Управлениями проводится мониторинг нормотворчества соответствующего субъекта Российской Федерации.

По результатам проведения мониторинга готовится итоговый документ — обзор нормотворчества субъектов Российской Федерации.

Главными управлениями проводится мониторинг на основании анализа обзоров нормотворчества всех субъектов Российской Федерации, входящих в федеральный округ, представленных соответствующими управлениями.

Департаментом проводится мониторинг на основании анализа обзоров, представленных главными управлениями.

9. Представляемый обзор должен отвечать требованиям актуальности, полноты и достоверности сведений.

При этом рекомендуется обзор, направляемый в Департамент, согласовывать с соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации, аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе.

10. По поручению Департамента и в необходимых случаях к обзору прилагаются статистические данные по федеральному округу в виде таблиц или перечней действующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере правового регулирования (с указанием в них по каждому акту: реквизитов, сведений о соответствии федеральному законодательству, характере выявленных нарушений федерального законодательства, результатов принятых мер по приведению незаконных актов в соответствие с федеральным законодательством).

III. Срок проведения мониторинга

11. Мониторинг проводится в установленные сроки в соответствии с планами, поручениями, запросами или обращениями, указанными в пункте 6 настоящих рекомендаций.

12. Мониторинг может проводиться ежеквартально, один раз в полугодие или один раз в год.

IV. Подготовка обзора нормотворчества субъекта(ов) Российской Федерации

13. Обзор нормотворчества субъекта(ов) Российской Федерации включает в себя следующие разделы:

введение;

анализ федерального законодательства в соответствующей сфере правового регулирования;

полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере правового регулирования;

анализ действующего законодательства субъекта(ов) Российской Федерации в соответствующей сфере правового регулирования;

выводы по результатам проведения мониторинга.

13.1. В разделе «Введение» обосновывается необходимость проведения мониторинга в соответствующей сфере общественных правоотношений.

13.2. В разделе «Анализ федерального законодательства в соответствующей сфере правового регулирования» указываются:

13.2.1. Предмет и состояние правового регулирования в соответствующей сфере правоотношений.

Оценивается предмет правового регулирования рассматриваемых правоотношений, его соответствие сферам ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации или ведения субъекта Российской Федерации, установленным статьями 71, 72, 73 и 76 Конституции Российской Федерации (с указанием конкретных частей и статей).

При данной оценке перечисляются акты федерального законодательства в рассматриваемой сфере, отмечается их необходимость и достаточность для урегулирования рассматриваемых правоотношений. В частности, рекомендуется указывать федеральные законы, принятые в целях реализации отдельных положений федеральных законов, подзаконные нормативные правовые акты (указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации), а также нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

Кроме того, при оценке состояния правового регулирования в соответствующей сфере необходимо проанализировать правоприменительную практику Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации.

13.2.2. Пробелы и коллизии в федеральном законодательстве в рассматриваемой сфере.

Пробелы и коллизии в федеральном законодательстве устанавливаются при проведении юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в том числе при повторной экспертизе.

В случае выявления пробелов в федеральном законодательстве в обзоре отражаются положение (вопрос), требующий урегулирования на федеральном уровне, правовое основание его урегулирования, а также уровень правового регулирования (федеральный закон, подзаконный акт (Указ Президента Российской Федерации, постановление Правительства Российской Федерации), ведомственный акт (приказ, положение и т.д. федерального органа исполнительной власти).

При установлении коллизий на федеральном уровне в обзоре указываются положения (подпункт, пункт, часть, статья) федеральных законов и иных нормативных актов, их содержание, а также дается обоснованная оценка их противоречия.

В случае повторного проведения мониторинга в конкретной сфере правового регулирования в обзоре также отражается динамика развития федерального законодательства за рассматриваемый период (квартал, полугодие, год). В обзор включаются сведения о вновь принятых федеральных законах, нормативных актах Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, об устранении ранее отмечавшихся пробелов и (или) коллизий федерального законодательства.

При этом не допускается дублирование информации, подготавливаемой в соответствии с пунктами 13.2.1 и 13.2.2 настоящих рекомендаций.

13.3. Раздел «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере правового регулирования».

Определяются полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере правоотношений, предоставленные им федеральным законодательством.

При возможности рекомендуется указывать исчерпывающий перечень полномочий субъекта(ов) Российской Федерации.

Данные полномочия обосновываются ссылками на конкретные статьи федеральных нормативных правовых актов с указанием их реквизитов.

В случае повторного проведения мониторинга в конкретной сфере правоотношений в обзоре также отражается динамика предоставления федеральным законодательством органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в рассматриваемой сфере правоотношений за рассматриваемый период (квартал, полугодие, год), включая перечень полномочий и правовые основания их предоставления субъекту Российской Федерации.

13.4. Раздел «Анализ действующего законодательства субъекта(ов) Российской Федерации в соответствующей сфере правоотношений».

Дается оценка реализации субъектом(ами) Российской Федерации полномочий, предоставляемых им федеральным законодательством, по принятию акта, а также соответствия федеральному законодательству нормативных правовых актов субъекта(ов) Российской Федерации в соответствующей сфере правоотношений.

13.4.1. Состояние правового регулирования в субъекте(ах) Российской Федерации в соответствующей сфере правоотношений.

Указывается количество действующих нормативных правовых актов субъекта(ов) Российской Федерации в соответствующей сфере, содержащихся в федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Управлениями указывается точная дата представления данных сведений.

Оцениваются нормативные правовые акты субъекта(ов) Российской Федерации, полнота и достаточность реализации в субъекте(ах) Российской Федерации полномочий в соответствующей сфере правоотношений, предоставленных ему(им) федеральным законодательством.

При этом оценивается реализация в законодательстве субъекта(ов) Российской Федерации всех полномочий субъекта Российской Федерации, указанных в обзоре в разделе «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере правоотношений» (пункт 13.3. настоящих рекомендаций).

В обзоре также указываются правовые пробелы в законодательстве субъекта Российской Федерации в соответствующей сфере правоотношений.

Пробелы в правовом регулировании отражаются главными управлениями с учетом указанной в обзоре оценки реализации субъектом(ами) Российской Федерации полномочий, предоставляемых ему(им) федеральным законодательством.

Главные управления также указывают субъекты Российской Федерации, в которых формирование нормативной правовой базы в соответствующей сфере правоотношений происходит наиболее и наименее активно (с указанием конкретных количественных показателей).

В случае повторного проведения мониторинга в конкретной сфере правового регулирования также отражается динамика состояния правового регулирования

в субъектах Российской Федерации за рассматриваемый период (квартал, полугодие, год).

В данной информации указываются полномочия субъекта(ов) Российской Федерации, урегулированные законодательством субъекта(ов) Российской Федерации за рассматриваемый период, из числа ранее указанных в предыдущем обзоре пробелов в правовом регулировании.

Кроме того, отражаются следующие количественные показатели:

количество принятых органами государственной власти нормативных правовых актов субъекта(ов) Российской Федерации за рассматриваемый период (квартал, полугодие, год);

количество действовавших нормативных правовых актов субъекта(ов) Российской Федерации на момент проведения предыдущего мониторинга.

13.4.2. Оценка соответствия действующих нормативных правовых актов субъекта(ов) Российской Федерации в соответствующей сфере правоотношений Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Указывается количество действующих нормативных правовых актов субъекта(ов) Российской Федерации (для управлений — в том числе отдельно по каждому субъекту Российской Федерации, входящему в федеральный округ) в соответствующей сфере правового регулирования, содержащееся в федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в которых выявлены несоответствия федеральному законодательству. Главными управлениями указывается точная дата представления соответствующей информации.

Кроме того, указывается полный перечень действующих нормативных правовых актов субъекта(ов) Российской Федерации (с указанием реквизитов актов), в которых по результатам проведения юридических экспертиз были выявлены противоречия федеральному законодательству и которые на момент проведения мониторинга не приведены в соответствие с федеральным законодательством. Указанный перечень можно приложить к обзору в форме таблицы (перечня актов).

Детально анализируются все нарушения федерального законодательства, содержащиеся во всех нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации, указанных в перечне.

Отражаются причины выявленных в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации нарушений федерального законодательства, меры, принятые управлениями и главными управлениями для приведения незаконных актов в соответствие с федеральным законодательством.

В случае повторного проведения мониторинга в конкретной сфере правового регулирования отражается динамика приведения нормативных правовых актов субъекта(ов) Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством за рассматриваемый период (квартал, полугодие, год).

В данную информацию включаются:

количество нормативных правовых актов субъекта(ов) Российской Федерации, которые приведены в соответствие с федеральным законодательством за рассматриваемый период (квартал, полугодие, год);

количество действовавших нормативных правовых актов субъекта(ов) Российской Федерации, в которых выявлены несоответствия федеральному законодательству на момент проведения предыдущего мониторинга;

вывод об увеличении (уменьшении) количества нормативных правовых актов субъекта(ов) Российской Федерации, в которых выявлены несоответствия федеральному законодательству. Вывод делается с указанием цифровых показателей путем вычитания количества действовавших нормативных правовых актов субъекта(ов) Российской Федерации, в которых выявлены несоответствия федеральному законодательству на момент проведения предыдущего мониторинга, из количества действующих нормативных правовых актов субъекта(ов) Российской Федерации, в которых выявлены несоответствия федеральному законодательству на момент проведения мониторинга.

Кроме того, отражаются нарушения федерального законодательства в нормативных правовых актах субъекта(ов) Российской Федерации, указанные в предыдущем обзоре и приведенные в соответствие с федеральным законодательством в рассматриваемый период. Главные управления прилагают перечень нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, приведенных в соответствие с федеральным законодательством за рассматриваемый период, из числа незаконных актов, указанных в предыдущем обзоре.

Главные управления указывают субъекты Российской Федерации, в которых приведение незаконных нормативных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством происходит наиболее активно и (или) незаконные акты продолжительное время не приводятся в соответствие с федеральным законодательством (с указанием количественных показателей), характеризуют причины неприведения незаконных актов в соответствие с федеральным законодательством.

13.5. Раздел «Выводы по результатам проведения мониторинга» включает краткий анализ состояния законодательства субъекта(ов) Российской Федерации в рассматриваемой сфере правового регулирования, а также предложения и рекомендации по развитию соответствующей отрасли права.

14. Информация по пунктам 13.3, 13.4.1, 13.4.2 настоящих рекомендаций главными управлениями готовится по всем субъектам Российской Федерации, входящим в соответствующий федеральный округ с обязательным исчерпывающим указанием конкретных субъектов Российской Федерации.

15. По решению руководства главного управления, управления, Департамента в обзор могут включаться иные дополнительные сведения по рассматриваемому вопросу.

V. Результаты мониторинга

16. Результаты мониторинга в форме обзора нормотворчества субъекта(ов) Российской Федерации в установленные сроки направляется:

управлением — в главное управление, по поручению и при необходимости — главному федеральному инспектору в субъекте Российской Федерации аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе, в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти субъекта Российской Федерации, иные органы;

главным управлением — в Департамент, управления, по поручению и при необходимости — в аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе, в управление (главное управление) Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральном округе, иные органы;

Департаментом — Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, заинтересованные федеральные органы государственной власти, управления.

17. По результатам проведения мониторинга управлением и (или) главным управлением могут направляться в органы государственной власти субъекта Российской Федерации предложения по совершенствованию законодательства субъекта(ов) Российской Федерации, планов и программ законопроектной деятельности, перечни положений, требующих нормативного урегулирования субъектами Российской Федерации.

18. При необходимости Департамент на основании результатов мониторинга может направлять предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в федеральные органы исполнительной власти.

РАЗДЕЛ VI

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА — СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПРИОРИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ФОРМИРОВАНИЮ НОВОГО КАЧЕСТВА ЖИЗНИ

Глава 1

Мониторинг законодательства и правоприменительной практики как инновационный институт правовой системы Российской Федерации

Совет Федерации совместно с органами конституционного партнерства, научными, общественными и иными организациями в течение последних восьми лет проводит систематическую комплексную работу по развитию в Российской Федерации системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

За прошедшее время были заложены глубокие основы системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации, состоялось институциональное признание правового мониторинга.

Проделана серьезная концептуально-теоретическая работа, развиты такие важные идеи, как конституционное партнерство, гуманитарно-правовая стратегия, стратегия правового развития, мониторинг как форма творческого диалога власти и общества, как эффективный механизм формирования устойчивых связей органов государственного управления и общественных институтов, направленных на главный результат правотворческой деятельности — обеспечение и защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина, появились специальные труды по проблемам мониторинга.

Сегодня мониторинг законодательства и правоприменительной практики является современным инновационным институтом государственного управления и развития гражданского общества. На основании его результатов могут своевременно вырабатываться, качественно приниматься и эффективно реализовываться адекватные государственные решения.

Государство и общество совместными усилиями последовательно приводят в системное единство правотворчество, правоприменение, правосудие и мониторинг права. Институт мониторинга права — это инструмент повышения качества законодательства, открытый для институтов гражданского общества, понятный для каждого гражданина и основанный на плодотворном сотрудничестве человека, общества и государства.

В настоящее время институт правового мониторинга сложился на федеральном и региональном уровнях. Его основными элементами являются:

ежегодный доклад Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации»;

ежегодные доклады органов государственной власти субъектов Российской Федерации о состоянии законодательства;

ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики»;

ежегодный научно-практический межрегиональный семинар «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации»;

формирование самостоятельных подразделений по мониторингу законодательства и правоприменительной практики в структурах органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также в научных, общественных и иных организациях;

нарастающий процесс нормативного правового обеспечения института мониторинга в субъектах Российской Федерации;

научные разработки по теоретическим и методологическим основам мониторинга законодательства и правоприменительной практики;

учет результатов мониторинга законодательства и правоприменительной практики в законотворческой и законодательной деятельности органов государственной власти;

формирование информационного банка данных по мониторингу законодательства и правоприменительной практики (паспорт закона, досье закона).

Совет Федерации, инициировав в 2002 году работу по созданию системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики, ставил цель повысить эффективность законодательной деятельности, а также компенсировать потребность гражданского общества в постоянной экспертизе решений власти и налаживании плодотворного социального партнерства между властью и обществом.

В 2003 году впервые была поставлена задача определения места и роли мониторинга в правовой системе страны. В дальнейшем эта работа углублялась и конкретизировалась; основные ее результаты свидетельствуют как об углублении методологического инструментария реализации мониторинга, так и о расширении применения его результатов в различных сферах жизнедеятельности.

В докладе Совета Федерации 2004 года мониторинг законодательства и правоприменительной практики был определен как систематическая, комплексная деятельность органов власти, научного сообщества, институтов гражданского общества и общественных организаций по оценке, анализу, обобщению и прогнозу состояния законодательства и практики его применения. Этот вид деятельности выделен как инновационный и ответственный, а также развивающий диалог власти и общества.

Целью мониторинга является повышение качества принимаемых законов, совершенствование на основе законодательной и правоприменительной деятельности системы принятия и реализации государственно-политических решений и в конечном счете — реализация и защита прав и свобод человека и гражданина.

Задача мониторинга в полной мере соотносится с его целью и значением как инструмента реализации нового приоритетного направления государственной политики — добиться того, чтобы качество и эффективность законодательства стали важнейшими индикаторами развития страны наряду с показателями экономического роста, благосостояния граждан, национальной безопасности.

Основные принципы осуществления мониторинга — государственно-правовая стратегия, конституционное мировоззрение, гуманитарно-правовая экспертиза.

В 2006 году разработана Концепция мониторинга законодательства и правоприменительной практики, которая содержит 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.

Определив признание важности качественной законодательной работы, нужно понимать, что сегодня наиболее трудным и значимым является еще и достижение качества правоприменения и правосудия. Именно в этих сферах взаимодействия человека и государства, власти и общества происходит реальная оценка всех наших государственных усилий, формируется отношение конкретного человека к Российскому государству в целом. Мониторинг законодательства должен дополняться жестким контролем за применением законов органами государственной власти.

На данном этапе можно отметить значимый вклад каждого из субъектов конституционного партнерства в формирование института мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Это является новой позитивной чертой органов власти в Российской Федерации, целью деятельности которых является достижение соответствия базовому, конституционному гуманитарно-правовому принципу «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

Субъекты мониторинга права условно делятся на две группы: конституционные и инициативные.

Роль конституционных субъектов мониторинга права (Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, Федеральное Собрание Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, высшие органы судебной власти, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и другие) — определяющая.

Не менее важна и уникальна роль инициативных субъектов мониторинга права — институтов гражданского общества, Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, научных организаций, корпоративных сообществ, общественных объединений и политических партий. За прошедшие годы ими достигнуты успехи в данном направлении.

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, определяя стратегию развития государства, является основой законодательной деятельности палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации и других субъектов конституционного партнерства, а мониторинг его правового обеспечения — их базовая задача.

Федеральное Собрание Российской Федерации играет особую роль в процессе анализа и прогноза законодательства и правоприменительной практики. Сегодня очевидно, что наличие у законодателя полной комплексной информации об использовании, применении результатов своей деятельности во всех сферах общественных отношений существенно сказывается на качестве принимаемых законов.

Итоговой формой деятельности Совета Федерации в данной сфере выступает ежегодный доклад «О состоянии законодательства в Российской Федерации», являющийся результатом коллективного творческого сотрудничества всех органов конституционного партнерства; в его подготовке принимают участие федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, научные, экспертные и общественные организации.

Начиная с 2003 года Совет Федерации осуществляет План мероприятий и мониторинга правового пространства и правоприменительной практики. Реализация данного Плана способствует определению перспективных направлений деятельности Совета Федерации по совершенствованию законодательства.

В 2006 году Совет Федерации рекомендовал создать Всероссийский центр мониторинга права, который на основе общего интереса всех ветвей государственной власти и общественных институтов, объективной информации, поступающей от соответствующих субъектов мониторинга (органов государственной власти, местного самоуправления и общественных организаций), мог бы проводить ее независимую оценку и предлагать рекомендации законодателям и правоприменителям, касающиеся стратегических (перспективных) ориентиров их деятельности по защите, реализации и развитию конституционных прав и свобод человека и гражданина.

20 ноября 2007 года учрежден Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центр мониторинга права) при Совете Федерации — специальный орган, титульно и содержательно посвященный задачам мониторинга, призванный на постоянной профессиональной основе обеспечить существенное углубление идеи и расширение системы мониторинга права. Создав этот Центр, Совет Федерации институализировал идею мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Это существенный шаг вперед и в то же время — чрезвычайно ответственное государственное решение.

Деятельность Центра направлена на обеспечение качественно нового уровня работы — нового как по направлениям деятельности, так и по результатам. Главная задача Центра состоит в обеспечении существенного развития системы мониторинга в общероссийском масштабе, придании этой работе непрерывного, системного и профессионального характера.

В планах Центра на ближайшую перспективу — создание общероссийской системы мониторинга права, включающей организацию центров мониторинга в основных звеньях государственного и муниципального управления, разработку системы показателей эффективности реализации законов, определение критериев информации о применении законов, подлежащей сбору, анализу и обобщению; установление прав и обязанностей всех участников процесса мониторинга; обучение кадров методике проведения правового мониторинга.

Одним из приоритетных направлений деятельности Совета Федерации стала работа по координации подготовки консолидированных законодательных инициатив. В соответствии с Концепцией совершенствования взаимодействия Совета Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе поступающие от субъектов Федерации предложения обобщаются и на их основе осуществляется подготовка консолидированных законодательных инициатив Совета Федерации и законодательных органов субъектов Федерации. Такой коллективный подход к решению проблемы позволит сделать инициативы субъектов Федерации более масштабными и весомыми, что должно отразиться на результатах их рассмотрения федеральным законодателем.

Деятельность федеральных органов исполнительной власти (Правительства Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и других) по осуществлению мониторинга законодательства и правоприменительной практики можно оценить как весьма активную и насыщенную: практически каждое министерство и ведомство осуществляет мониторинг нормативных правовых актов.

При этом особая роль в осуществлении мониторинга правоприменения отводится Министерству юстиции Российской Федерации. Во исполнение пункта 7 Национального плана противодействия коррупции, утвержденного поручением Президента Российской Федерации от 31 июля 2008 года № Пр-1568, Министерством юстиции Российской Федерации подготовлен проект указа Президента

Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации». Согласно положениям проекта указа Министерство юстиции Российской Федерации проводит и координирует мониторинг правоприменения в Российской Федерации, осуществляет его методическое обеспечение; разрабатывает проекты Программы ежегодного мониторинга правоприменения и ежегодного Плана мониторинга правоприменения. Проектом указа предполагается подготовка ежегодного доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения, которая будет осуществляться Министерством юстиции Российской Федерации на основе докладов федеральных органов исполнительной власти и материалов, поступивших от Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации. В связи с этим для достижения общих целей по своевременной корректировке законодательства Российской Федерации потребуется согласование совместных усилий при проведении мониторинга правоприменения.

Значительный опыт в сфере осуществления мониторинга правоприменения имеют органы судебной власти, применяющие нормативные правовые акты различных отраслей права. Именно деятельность судебных институтов по обобщению практики применения нормативных правовых актов в большой степени является аналитической. Она направлена и на совершенствование правоприменительной практики, и на выявление пробелов в законодательстве, требующих соответствующего восполнения.

К сожалению, сегодня по различным причинам не удается обеспечить непрерывное, безусловное использование обобщений правоприменительной практики данных судов в процессе правотворчества. Совет Федерации в ближайшее время планирует перевести эту работу на системную основу и обеспечить ее регламентное регулирование, а также рассмотреть возможность создания института полномочных представителей федеральных судов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации. Деятельность таких представителей при рассмотрении каждого законодательного акта в палатах Федерального Собрания, подобно представителям Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, могла бы положительно отразиться как на качестве законодательства, так и на состоянии практики его применения.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации ежегодно направляет Совету Федерации доклад, в котором представлены результаты мониторинга обеспечения и реализации прав и свобод человека и гражданина.

Наиболее активно и эффективно мониторинг используется как средство реализации полномочий, возложенных на органы прокуратуры при осуществлении ими функции надзора за законностью правовых актов в рамках, определенных федеральным законом.

Активное развитие системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики осуществляется субъектами Российской Федерации. При этом особое внимание в своей деятельности органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации уделяют мониторингу законодательства и правоприменительной практики в сфере разграничения полномочий между уровнями власти, экономической, социальной и демографической политики, а также развития малого и среднего предпринимательства. 29 органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют подготовку собственных докладов о состоянии законодательства: Государственный Совет —

Хасэ Республики Адыгея, Государственное Собрание — Эл Курултай Республики Алтай, Государственное Собрание — Курултай Республики Башкортостан, Народный Хурал Республики Бурятия, Государственное Собрание Республики Марий Эл, Парламент Кабардино-Балкарской Республики, Государственный Совет Республики Татарстан, Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Алтайское краевое Законодательное Собрание, Архангельское областное Собрание депутатов, правительство Вологодской области, Воронежская областная Дума, Курганская областная Дума, администрация Курской области, Липецкий областной Совет депутатов, Московская областная Дума, Новгородская областная Дума, Законодательное Собрание Пензенской области, Самарская Губернская Дума, Саратовская областная Дума, Законодательное Собрание Тверской области, Тульская областная Дума, Тюменская областная Дума, Законодательное Собрание Ульяновской области, Московская городская Дума, Законодательное Собрание Ямало-Ненецкого автономного округа.

В некоторых субъектах Российской Федерации разработаны и приняты нормативные правовые акты в сфере организации и проведения мониторинга нормативных правовых актов. Липецкая область — первый субъект Российской Федерации, в котором проведена работа по законодательному обеспечению вопросов мониторинга права. В 2009 году приняты закон «О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономной округе», постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания «Об утверждении Положения о порядке осуществления правового мониторинга в Алтайском краевом Законодательном Собрании», изданы постановление губернатора Астраханской области «О мониторинге муниципальных нормативных правовых актов Астраханской области», распоряжение губернатора Московской области «О мерах по совершенствованию мониторинга нормативных правовых актов Московской области и приведению их в соответствие с федеральным законодательством» и другие.

Субъекты Российской Федерации активно включились в процесс обсуждения и организации презентаций ежегодного доклада Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации».

В соответствующих структурах законодательных органов создаются электронные системы учета проектов законов и иных актов, принимаемых этими органами, ведется база данных «паспортов-досье» на каждый проект закона и каждый принимаемый закон вплоть до его опубликования и вступления в силу. Организация работы по внутреннему мониторингу в законодательном органе осуществляется на основе специальной программы, ее методического и организационно-правового обеспечения.

Совет Федерации находится в постоянном сотрудничестве и с инициативными субъектами мониторинга права.

Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации уделяют должное внимание осуществлению мониторинга правового пространства и правоприменительной практики с точки зрения соблюдения и реализации прав и свобод человека и гражданина. По определению институт Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации занимается ежедневным и круглосуточным анализом, прогнозом, оценкой и защитой прав и свобод человека на всем пространстве жизнедеятельности, системы государственной власти и управления и является наиболее чувствительным индикатором качества законодательства. Возлагаются надежды и на возможные перспективы взаимодействия этих институтов с Советом Федерации в части активизации процесса создания системной правовой базы их деятельности с целью формирования действенных

механизмов отслеживания соблюдения, контроля и защиты прав человека и гражданина в Российской Федерации.

Постоянными партнерами Совета Федерации в деятельности по мониторингу законодательства и правоприменительной практики являются и научные организации. Среди них — Институт государства и права Российской академии наук, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации и другие. Ими подготовлен ряд научных работ, аналитических докладов, публикаций на тему мониторинга права, постоянно изучается опыт зарубежных стран.

Существенным организационным и методологическим фактором создания института мониторинга права является ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция на тему «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики». В 2002 году, на этапе зарождения идеи конференции, посвященной мониторингу, одной из основных целей ее была консолидация знаний и опыта представителей законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти для поиска и исследования новых инструментов совершенствования деятельности государства по признанию, защите и обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Скорее всего именно это качество конференции позволяет поддерживать постоянное внимание к поднимаемым проблемам. Состоялось уже семь конференций, каждая из которых имела актуальную тему: первая Всероссийская научно-практическая конференция «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение» (23 июня 2003 года), вторая Всероссийская научно-практическая конференция «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики» (20 мая 2004 года), третья Всероссийская научно-практическая конференция «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики как форма диалога власти и общества» (30 июня 2005 года), четвертая Всероссийская научно-практическая конференция «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: стратегия правового развития России» (20 июня 2006 года), пятая Всероссийская научно-практическая конференция «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: пятилетние итоги и перспективы конституционного партнерства» (26—27 июня 2007 года), шестая Всероссийская научно-практическая конференция «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики как основа стратегии инновационного развития России» (27 июня 2008 года), седьмая Всероссийская научно-практическая конференция «Совершенствование законодательства и правоприменительной практики — стратегический приоритет государственной политики: качество закона — качество жизни» (26 июня 2009 года).

В период между конференциями Совет Федерации проводит постоянно действующие тематические и практические семинары, совещания, иные мероприятия, связанные с дальнейшей популяризацией идеи мониторинга и обмена накопленным опытом всеми заинтересованными участниками.

Итоги и рекомендации семи конференций стали весомым вкладом в институализацию мониторинга правового пространства и правоприменительной практики. Обсуждение на конференции проблем мониторинга законодательства и правоприменительной практики, а также демонстрация ее участниками собственных достижений свидетельствуют не только об интересе к исследованию проблем качества законодательства, но и о потребности в его совершенствовании.

В настоящее время мониторинг законодательства и правоприменительной практики является эффективным самостоятельным инструментом государственного управления, вследствие чего необходимо привлечение значительного внимания к его правовому, научному, кадровому обеспечению, а также к созданию единой информационно-технологической основы для его надлежащего применения. Очевидно, что из перечисленных обеспечивающих факторов наибольшее значение имеет правовой.

Сегодня сложилась объективная необходимость в комплексном, системном подходе к правовому обеспечению института правового мониторинга. Совет Федерации в течение последних лет уделял этому особое внимание. Советом Федерации активно поддерживается и реализуется предложение по принятию базовых для парламента и системообразующих для правовой системы законов: «О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации», «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов». Принятие этих актов поможет упорядочить процесс законотворчества так, чтобы все стадии — от разработки законодательной инициативы до прохождения проекта закона — имели свой законодательно закрепленный алгоритм. Эта система должна включать в себя комплексную и непрерывную экспертизу, то есть соблюдение правил мониторинга на всех этапах законотворчества. Самое главное — нужно научиться предвидеть последствия принятия закона не только в рамках той правовой отрасли, которую он призван регулировать, но и во всей системе 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, все еще имеет место, хотя происходят положительные сдвиги в направлении отказа от него.

Совет Федерации с целью формирования непротиворечивого, согласованного законодательства предложил органам законодательной, исполнительной, судебной власти как субъектам конституционного партнерства объединить коллективные усилия по формированию единой программы законотворческой деятельности, призванной реализовать стратегию правового развития Российской Федерации. Такой документ должен иметь статус долговременной государственной программы. Именно сейчас все коллективные усилия должны быть направлены на решение этой сложной и важной задачи. Вместе с тем вопрос о статусе подобных актов требует тщательной проработки.

Не менее важное значение для создания системы мониторинга имеет кадровое обеспечение ее функционирования. Если ранее высказывались рекомендации о необходимости юридического образования для участников законотворческой деятельности, то сегодня ставится вопрос о специальном виде профессиональной подготовки. Колоссальное значение будет иметь введение новых дисциплин в программы гуманитарных вузов, направленных не столько на подготовку узких специалистов по мониторингу, сколько на воспитание поколения юристов, политологов, философов с новым взглядом на роль государства, гражданского общества и закона как долгожданного места встречи власти и общества, государства и человека.

В связи с этим в рамках системы мониторинга большое внимание целесообразно уделять привлечению работающих на постоянной основе экспертов в различных отраслях к оценке государственных решений и прогнозированию последствий их реализации.

Поступают предложения о целесообразности образования центров мониторинга законодательства и правоприменительной практики в регионах.

Результаты мониторинга должны быть доступны каждому субъекту, который согласно своему статусу участвует в создании проектов нормативных правовых актов и процессе принятия законов и иных нормативных правовых актов. В число условий, обязательных для разработки проекта, необходимо ввести использование результатов мониторинга актов, затрагивающих сферу регулирования, подпадающую под действие проектируемого документа. Субъект права законодательной инициативы, представляющий проект в соответствующий законодательный орган, обязан проверить выполнение этого условия разработчиком проекта или провести самостоятельную оценку эффективности законодательства на основе его мониторинга.

Мониторинг должен рассматриваться как важнейший элемент системы правовой информации, системы правового обеспечения функциональной деятельности каждого органа государственной власти. Поэтому важнейшая задача Совета Федерации, касающаяся освещения его деятельности, деятельности органов конституционного партнерства, институтов гражданского общества в сфере мониторинга права, дальнейшей популяризации и продвижения этой идеи, связана с учреждением и изданием журнала «Мониторинг права в Российской Федерации».

Очевидно, что соответствующие задачи в силу их актуальности, значимости, масштабности и сложности должны занять свое место в ряду важнейших приоритетов государственно-правового строительства на современном этапе развития России. Повышение эффективности деятельности законодательной власти, совершенствование и повышение качества законодательства и в конечном счете — повышение качества жизни людей сегодня являются важнейшими приоритетами государственной политики.

Важность института мониторинга законодательства и правоприменительной практики подтверждается теми амбициозными целями, которые поставлены руководством России на 2010 и последующие годы. Это требует серьезной проработки и развития всей системы мониторинга, ибо он должен стать важным инструментом наблюдения за развитием ситуации в целях корректировки и планирования всей законотворческой работы по обеспечению сверхзадач развития России на длительную перспективу.

Сейчас на повестке дня — создание 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. Ведь обратная связь с обществом является обязательным условием деятельности эффективного государства по принятию качественных, нужных людям законов, реализации права на достойную жизнь, свободу и безопасность и в конечном счете позволит достигнуть цели модернизации — построение «настоящей России — современной, устремленной в будущее молодой нации».

Если такая полнокровная и всеобъемлющая система мониторинга на федеральном уровне и в регионах будет создана, это станет поддержкой для руководства страны, всех участников конституционного партнерства в выполнении долгосрочной стратегии превращения России в одну из самых экономически развитых и социально процветающих стран мира.

Совет Федерации в силу его конституционно-правовой природы и в соответствии с законодательными полномочиями, предоставленными ему Конституцией Российской Федерации, призван играть одну из ведущих ролей как в постановке этих задач, так и в их решении.

Глава 2

Комплексная программа мониторинга действующего законодательства и Свод законов Российской Федерации как основа стратегии правового развития страны (постановка вопроса)

Отметим еще раз, что сегодня в определенном аспекте правовая система Российской Федерации может рассматриваться во взаимосвязи и в единстве четырех ее основных элементов — это правотворчество, правоприменение, правосудие и мониторинг права.

Комплексная задача мониторинга права — повышение качества принимаемых законов, совершенствование в целом системы выработки, принятия, реализации государственных решений и в конечном счете признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. В этом контексте закон выступает как высшая форма государственного решения.

Создание института мониторинга права позволило выявить органичную взаимосвязь качества жизни людей с качеством принимаемых законов и в целом с качеством системы государственного управления. Был сформулирован принцип регулирующего воздействия качества законодательства на качество жизни.

Мониторинг права является институтом реализации нового приоритетного направления государственной политики, смысл и назначение которого в том, чтобы качество и эффективность законодательства стали важнейшими критериями развития страны наряду с показателями социально-экономического развития, роста благосостояния граждан, национальной безопасности и т.п.

В настоящее время институт мониторинга законодательства и правоприменительной практики нуждается в неотложном комплексном правовом обеспечении.

Совместная работа субъектов конституционного партнерства по программе мониторинга права в течение последних лет выразилась в консолидированном предложении по принятию базовых законов: о нормативных правовых актах Российской Федерации, о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов, о Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации. Их принятие позволит упорядочить процесс законотворчества, обеспечить системную непрерывную экспертизу, а тем самым постоянный мониторинг качества законодательства, эффективности правоприменения, гуманности правосудия.

Основным выводом доклада Совета Федерации 2008 года был вывод о том, что стране нужен Центр мониторинга качества жизни как интегральный экспертно-аналитический и стратегически-проектный орган, рассматривающий в единстве процесс выработки, принятия и реализации государственных решений, прежде всего такой их высшей формы, как закон.

Базовой рекомендацией настоящего доклада может быть вывод о создании специальной общенациональной программы комплексного мониторинга действующего законодательства в Российской Федерации.

Необходим тщательный мониторинг законодательства в единстве его федерального и регионального уровней. Очевидно, что эта деятельность потребует значительного времени, возможно нескольких лет, а по масштабу, глубине и сложности эта работа, безусловно, должна быть программой главы государства — Президента Российской Федерации. По содержанию она может включать специальный указ Президента, в котором определяется цель такой программы, ее ме-

тоды и формы осуществления, а конечным итогом программы должна стать подготовка Свода законов Российской Федерации.

Правовая наука и практика свидетельствуют, что одним из главных требований к правовому регулированию является его системность. Однако постоянное динамичное развитие системы законодательства делает невозможным сохранение в неприкосновенности сложившейся структуры системы права. Принятие новых нормативных правовых актов, внесение изменений в существующие, отмена их в значительной мере десистематизируют законодательство, нарушают его структуру и изменяют соотношение и взаимодействие нормативных правовых актов. Системность правового регулирования требует периодического упорядочения законов, удаления повторений, коллизий, унификации предписаний и приведения их в соответствие друг с другом. Все это обусловливает значительную роль систематизации в функционировании законодательства.

Систематизация нормативных правовых актов имеет целью упорядочение правового материала, расположение его по определенным разделам и рубрикам, то есть классификацию, облегчающую поиск необходимых нормативных актов и служащую условием выполнения требований законности. В систематизации нормативных правовых актов нуждаются законодатель, правоприменители и все граждане.

Юридической науке известно три способа систематизации нормативных правовых актов: кодификация, инкорпорация и консолидация.

Такое деление основано на существующих различиях в самом процессе упорядочения правового материала.

Кодификация предполагает такое упорядочение законодательства, которое направлено на его переработку путем исключения противоречий, повторений, пробелов, преобразования его характера и направленности. С помощью этого способа систематизации достигаются внутренняя согласованность, системность и полнота правового регулирования соответствующих общественных отношений. Результатом кодификации является издание нового законодательного акта, который заменяет ранее действовавшие по данному вопросу нормативные акты и называется кодифицированным актом.

Для упорядочения и сокращения большого объема законодательства проводится его консолидация, представляющая собой объединение множества законодательных актов в единый укрупненный акт. При этом нормы права, включенные в прежние акты, излагаются в логической последовательности, устраняются повторы и противоречия, возможно даже создание новых редакций нормативных актов. В результате консолидации создаются сборники законодательства, носящие неофициальный характер. Здесь нормы права соединяются по признаку их относимости к одному виду деятельности (охрана окружающей среды, строительство и т.п.).

Инкорпорация является наиболее простым и распространенным видом систематизации правовых актов — это форма систематизации путем объединения нормативного материала в определенном порядке без изменения его внутреннего содержания. Данная форма систематизации может проводиться по хронологии, когда акты располагаются соответственно времени их принятия; по субъектам, когда акты располагаются соответственно органам, их принявшим; по отраслям.

Инкорпорация, которая представляет собой размещение нормативных правовых актов в соответствии с каким-либо критерием в определенном порядке, разделение на группы (например, размещение их в хронологическом порядке по дате принятия или разделение на группы в зависимости от предмета правового регулирования), основывается на внешней систематизации законодатель-

ства — его объединении в разного рода сборники на основании конкретных признаков без изменения нормативного содержания. Официальная инкорпорация означает подготовку и издание соответствующих систематических собраний и сборников законодательства уполномоченными на то государственными органами. Субъекты правоотношений в результате инкорпорации могут более быстро и точно отыскать подходящие для конкретного случая нормативные правовые акты.

В целях устранения пробелов и противоречивости в законодательстве, обеспечения его стабильности, формирования упорядоченного действующего правового массива в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 6 февраля 1995 года № 94 «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации» и Указом Президента Российской Федерации от 14 февраля 1998 года № 170 «О мерах по повышению эффективности работы, связанной с формированием Свода законов Российской Федерации» было признано необходимым осуществить подготовку к составлению и изданию Свода законов Российской Федерации как «официального систематизированного полного собрания действующих нормативных актов». Однако фактически инкорпорационные работы так и не начались.

Федеральные нормативные акты и акты субъектов Российской Федерации образуют единый нормативный правовой массив.

В соответствии со статьей 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы, а также законы и иные правовые нормативные акты субъектов Федерации. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации правовое регулирование осуществляется субъектами Российской Федерации.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут развивать положения федеральных законов, детально регламентировать правоотношения, урегулированные федеральным законодательством, либо быть вполне самостоятельными по своему содержанию.

1. При разработке общей, единой системы нормативных правовых актов следует стремиться к тому, чтобы она учитывала особенности регионального правотворчества. Поэтому методику систематизации целесообразно разрабатывать применительно к следующим этапам:

1.1. Определение вида нормативных правовых актов, включаемых в Свод законов (законодательства) Российской Федерации.

1.2. Установление критериев отбора нормативных правовых актов (по юридической силе, предмету регулирования, времени действия и т.п.).

1.3. Разработка структуры содержания Свода законов (законодательства) применительно к субъекту Российской Федерации (в виде схемы), определение критериев классификации нормативных правовых актов (хронологический, по сфере действия, по субъектам, принявшим нормативный правовой акт и др.).

1.4. Инвентаризация действующих нормативных правовых актов, анализ их содержания, отбор актов, подлежащих включению в Свод.

1.5. Обработка отобранных нормативных правовых актов по критериям структуры содержания Свода законов (законодательства).

1.6. Мониторинг практики правоприменения нормативных правовых актов, подлежащих включению в Свод (судебная практика, протесты прокуратуры, жалобы граждан) с целью выработки предложений по их совершенствованию.

1.7. Размещение отобранных нормативных правовых актов в соответствии со структурой содержания в Своде законов (законодательства).

1.8. Подготовка и внесение предложений в органы государственной власти субъекта Российской Федерации по изменению соответствующих нормативных правовых актов и признании недействующими (недействительными) актов, не подлежащих включению в Свод.

2. Структура систематизации Свода законов (законодательства) субъекта Российской Федерации должна обеспечить получение органами государственной власти, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами точных сведений о дате принятия нормативных правовых актов, дате и источниках их официального опубликования, моменте вступления их в силу, внесении в них изменений и дополнений. Поэтому в числе основных принципов при разработке методики необходимо установить следующие.

2.1. Доступность по функциональному признаку — в силу статьи 18 Конституции Российской Федерации (права и свободы человека *определяют смысл, содержание* и применение законов, *деятельность* законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием). Результаты систематизации должны быть доступны пользователям, не имеющим юридического образования; исключены дополнительные издержки (необходимость оказания юридических услуг по поиску законодательного акта).

2.2. Возможность формирования Свода законов Российской Федерации на бумажном и электронном носителях.

3. Разработка методики формирования и изложения Регионального раздела в Своде законов Российской Федерации

3.1. Систематизации подлежат действующие законодательные акты органов законодательной власти субъектов Российской Федерации.

3.2. Формирование осуществляется по региональному принципу: первый критерий систематизации — создание блока (А {1-83}) на каждый субъект Российской Федерации.

Организация, осуществляющая формирование Свода законов Российской Федерации, заключает соглашение с уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации автономным (бюджетным) учреждением о предоставлении информации для формирования соответствующего блока по субъекту Российской Федерации. Объемы и перечень работ учреждения по формированию и структуре информации определяются соглашением.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации определяет должностное лицо, курирующее деятельность автономного (бюджетного) учреждения и ответственное за организацию взаимодействия с организацией, осуществляющей формирование Свода законов Российской Федерации.

3.3. Внутри блока создаются книги, соответствующие основным направлениям воздействия государственной политики на объективную реальность.

В качестве таких книг предлагаем рассматривать (В {1-7}):

1. «Организациия системы органов государственной власти и местного самоуправления».
2. «Государственная экономическая политика».
3. «Защита прав и свобод человека и гражданина».
4. «Имущественные отношения».
5. «Природопользование и охрана окружающей среды».
6. «Здравоохранение, трудовые отношения и социальная защита».
7. «Вопросы воспитания, образования, защиты семьи, науки, культуры, физической культуры и спорта».

Каждая книга при необходимости может состоять из нескольких томов и разделяться на главы.

Пример. Книга «Организация системы органов государственной власти и местного самоуправления» включает главы:

— «Основы государственного управления» (основополагающие законы: Устав, законы о правительстве, о системе органов, административно-территориальном устройстве; порядок их обнародования и т.п.);

Прочие главы располагаются в алфавитном порядке по названию глав:

— «Государственная (муниципальная) служба, государственные должности, статус депутата»;

— «Проведение выборов»;

— «Правопорядок и административная ответственность» — аварийные службы, чрезвычайные ситуации, мировые судьи, нотариусы;

— «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления»;

— «Внешнеэкономические связи».

Книга «Государственная экономическая политика» включает главы:

— «Стратегическое и бюджетное планирование» — стратегия, программы, бюджет;

— «Инвестиции»;

— «Меры государственной поддержки»;

— «Отраслевое развитие» — инновации, промышленность, транспорт, строительство, архитектура и градостроительство, информатизация, сельское хозяйство;

— «Энергосбережение»;

— «Налогообложение».

Книга «Защита прав и свобод человека и гражданина» включает главы:

— «Охрана здоровья», в том числе санитарное благополучие;

— «Лицензирование и ограничения»;

— «Вопросы защиты потребителей».

Книга «Имущественные отношения» включает главы:

— «Аренда имущества»;

— «Приватизация и вопросы собственности»;

— «Земельные отношения»:

— «Жилищные отношения».

Книга «Природопользование и охрана окружающей среды» включает главы:

— «Природопользование» — земля, лес, вода, недра, охота и животный мир;

— «Охрана окружающей среды» — воздух, отходы, экологическая безопасность, экологическая экспертиза, радиационная безопасность.

Книга «Здравоохранение, трудовые отношения и социальная защита» включает главы:

— «Трудовые отношения» — охрана труда, квотирование, контроль;

— «Здравоохранение»;

— «Социальная защита», в том числе социальное обеспечение.

Книга «Вопросы воспитания, образования, защиты семьи, науки, культуры, физической культуры и спорта» включает главы:

— «Воспитание и образование»;

— «Защита семьи, материнства, отцовства и детства»;

— «Наука и культура»;

— «Физическая культура и спорт».

В случае, если закон подлежит включению в несколько глав (книг), в последующих главах на него делается ссылка.

Законодательные акты должны располагаться в главах в хронологическом порядке по датам их издания. В пределах одной и той же даты принятия законодательные акты указываются в соответствии с их номерами.

Применительно к каждому закону указываются основные реквизиты: наименование нормативного правового акта, дата и номер, наименование органа, принявшего нормативный правовой акт, сведения об официальном опубликовании акта и указание даты последней редакции нормативного правового акта.

Актуализация сведений о региональном блоке осуществляется ежегодно по дополнительному соглашению с автономным (бюджетным) учреждением субъекта Российской Федерации.

В первой книге каждого блока составляется алфавитный указатель применительно к каждой функции пользователя (избиратель, служащий, пенсионер, инвалид) со ссылками на соответствующие страницы книг — в целях эффективного использования регионального раздела Свода законов Российской Федерации гражданином, не имеющим юридического образования.

Целесообразность такой программы диктуется очевидными факторами.

Во-первых, если мы такую программу разработаем и осуществим, то через несколько лет удастся расчистить все так называемые завалы действующего законодательства — в российской правовой системе имеются нормы, которые не пересматривались с 30-х — 40-х годов прошлого века.

Во-вторых, такая высокопрофессиональная постоянная и публичная деятельность существенно повлияет на текущий процесс законотворчества и, возможно, коренным образом изменит наши подходы к количеству и качеству принимаемых законов, к уровню конституционной ответственности органов государственной власти, высших должностных лиц и депутатов за результаты своей деятельности.

В-третьих, это позволит заложить новые ожидания у общества — уважение к праву, к закону, к правосудию и в конечном счете создать новую правовую культуру.

Можно предположить, что осуществление общенациональной программы комплексного мониторинга законодательства как своеобразной «диспансеризации и массового обследования» законодательной базы страны позволит воплотить фундаментальный конституционный принцип верховенства права, что, в свою очередь, может стать определяющим условием системной модернизации страны.

Подчеркивая острейшую необходимость программы мониторинга законодательства, в качестве примера укажем на две позиции современного состояния правовой системы в стране: формально-результативную и проблемно-предметную.

Формально-результативная позиция связана с действующими в Российской Федерации кодексами. Изначально представляется, что кодексы являются более фундаментальными правовыми актами по сравнению с законами, обладают дополнительным качеством правового регулирования и предполагают новую правовую культуру. Вместе с тем в нашей правовой системе не принято делать специальное разграничение между кодексами и законами. Анализ действующих в России кодексов вскрывает определенные проблемы, которые заставляют критично взглянуть на стабильность существующей правовой системы.

С момента основания нового Российского государства и по настоящее время было принято 20 кодексов Российской Федерации. В период разработки и принятия этих правовых документов они рассматривались как важный этап оформления новой правовой базы в той или иной сфере правового регулирования. Однако по прошествии небольшого времени после их принятия посыпались предложения внести в них поправки, изъять действующие или внести новые статьи или формулировки.

Некоторые кодексы принимались по частям, как, например, Налоговый кодекс Российской Федерации. Первая часть Налогового кодекса Российской Федерации (от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ) была принята Государственной Думой 16 июля 1998 года (одобрена Советом Федерации 17 июля 1998 года). Вторая часть Налогового кодекса Российской Федерации (от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ) была принята Государственной Думой 19 июля 2000 года (одобрена Советом Федерации 26 июля 2000 года), то есть через два года после принятия первой части.

Можно было бы предположить, что за два года работы над второй частью Налогового кодекса законодатели учтут результаты правоприменительной практики первой части кодекса, новые проблемы, требующие правового регулирования. Но в итоге именно во вторую часть Налогового кодекса после ее принятия было внесено наибольшее число поправок (197). Для сравнения: в первую часть Налогового кодекса Российской Федерации была внесена 41 поправка. В целом же Налоговый кодекс Российской Федерации лидирует по числу внесенных в него поправок — 238.

Вторым примером своеобразного «долгостроя» является Гражданский кодекс Российской Федерации. Первая часть Гражданского кодекса Российской Федерации (от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ) была принята Государственной Думой 21 октября 1994 года. Вторая часть Гражданского кодекса (от 26 января 1996 года № 146-ФЗ) была принята Государственной Думой 22 декабря 1995 года. Третья часть Гражданского кодекса (от 26 ноября 2001 года № 146-ФЗ) была принята Государственной Думой 1 ноября 2001 года (одобрена Советом Федерации 14 ноября 2001 года). Четвертая часть Гражданского кодекса (от 18 декабря 2006 года № 230-ФЗ) была принята Государственной Думой 24 ноября 2006 года (одобрена Советом Федерации 8 декабря 2006 года). Таким образом, с момента принятия первой части Гражданского кодекса Российской Федерации до принятия его четвертой части прошло достаточно много времени — 12 лет.

Однако в Гражданский кодекс Российской Федерации было внесено в целом около 100 поправок. В первую часть Гражданского кодекса было внесено 48 поправок, во вторую часть — 35 поправок, в третью часть — 7 поправок, в четвертую часть — 5 поправок.

Еще одним лидером по числу внесенных поправок является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ). Хотя он был принят уже в новом веке и при новой системе власти, в него было внесено 135 поправок.

За ними следуют: Уголовный кодекс Российской Федерации (от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ), в который было внесено 79 поправок; Бюджетный кодекс Российской Федерации (от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ) — 66 поправок; Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ) — 65 поправок; Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (от 8 января 1997 года № 1-ФЗ) — 46 поправок; Земельный кодекс Российской Федерации (от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ) — 41 поправка.

В меньшей степени подверглись изменениям: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ), в который были внесены 33 поправки; Трудовой кодекс Российской Федерации (от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ) — 31 поправка; Таможенный кодекс Российской Федерации (от 28 мая 2003 года № 61-ФЗ) — 27 поправок; Градостроительный кодекс Российской Федерации (от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ) — 23 поправки; Воздушный кодекс Российской Федерации (от 19 марта 1997 года № 60-ФЗ) — 17 поправок; Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ) — 16 поправок; Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации (от 7 марта 2001 года № 24-ФЗ) —

15 поправок; Жилищный кодекс Российской Федерации (от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ) — 13 поправок; Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации (от 30 апреля 1999 года № 81-ФЗ) — 13 поправок; Семейный кодекс Российской Федерации (от 29 декабря 1995 года № 223-ФЗ) — 11 поправок; Лесной кодекс Российской Федерации (от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ) — 9 поправок; Водный кодекс Российской Федерации (от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ) — 6 поправок.

Как видим, после принятия всех указанных кодексов Российской Федерации в них вносились многочисленные поправки. В результате в 20 кодексов Российской Федерации после их принятия было внесено около тысячи поправок (969 поправок).

Проведенный анализ еще раз подтверждает наличие такой негативной тенденции, как «заплатное» законодательство. Он также косвенно свидетельствует о недостатках стратегического планирования всей законотворческой деятельности.

Проблемно-предметную позицию рассмотрим на примере задачи совершенствования уголовной политики в Российской Федерации.

Уголовная политика является важнейшей и неотъемлемой частью национальной государственно-правовой политики Российского государства, отвечающей за безопасность личности, общества (его институтов) и государства.

На протяжении последних лет в России ведется активная работа по совершенствованию законодательства в сфере уголовной политики и повышению его действенности в правоприменительной практике.

Принят ряд законодательных актов, направленных на гуманизацию уголовного и уголовно-процессуального законодательства — в частности, по преступлениям экономической направленности. Одним из таких актов стал Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым предусматривается возможность применения такой меры пресечения, как заключение под стражу, только в исключительных случаях. При этом тенденция гуманизации современного уголовного законодательства сохраняется, что отвечает общепризнанным принципам и нормам международного права в сфере соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, а также национальным интересам России.

Одновременно с этим Российское государство повышает уровень уголовной ответственности за преступления, которые признаются наиболее дерзкими и жестокими и порицаются всем обществом. Так, Федеральным законом от 27 июля 2009 года № 215-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» ужесточена уголовная ответственность за совершение преступлений против жизни, здоровья и половой неприкосновенности несовершеннолетних.

В связи с ростом преступлений, совершенных участниками организованных групп и преступных сообществ, а также в связи с возросшей угрозой активизации экстремистской и террористической деятельности государство особое внимание уделяет проблеме усиления уголовной ответственности за организацию преступного сообщества (преступной организации). Это нашло свое отражение в Федеральном законе от 3 ноября 2009 года № 245-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 100 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации».

Законодательство совершенствуется и по другим, не менее важным аспектам уголовной политики — например, в сфере борьбы с коррупцией, в социально-экономической сфере, в области, касающейся пенитенциарной системы.

Вместе с тем анализ принятых за последнее время законодательных актов в сфере уголовной политики показывает, что происходит совершенствование законодательства в рамках отдельно взятых уголовно-правовых институтов без учета их системной связи и взаимообусловленности.

Однако государственно-правовое регулирование столь сложных общественных отношений, какими являются уголовно-правовые, может стать действительно эффективным только в случае, если оно будет осуществляться комплексно и на основе единых политико-правовых принципов.

Представляется, что сегодня возникла настоятельная необходимость в разработке и принятии единой концепции государственной уголовно-правовой политики, которая явилась бы системным документом, определяющим основные принципы, направления и механизмы комплексного совершенствования всей системы уголовно-правовых отношений. При этом названная концепция должна затрагивать весь спектр уголовно-правовых отношений, включая оперативно-розыскную деятельность, меры уголовной ответственности, уголовный процесс, уголовно-исполнительную систему, а также сферу духовно-моральных ценностных ориентаций личности, а именно правового воспитания, правовой культуры, правосознания, что будет способствовать, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений.

* * *

Свод законов Российской Федерации станет официальным изданием Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и должен включать в себя полное собрание действующих нормативных правовых актов Российской Федерации.

Представляется, что Свод законов должен отражать логическую последовательность построения законодательства. Каждый раздел следовало бы начинать с кодексов и законов, имеющих общее значение, и заканчивать документами отраслевого характера. А для облегчения поиска актов необходимо разработать их перечень в хронологическом или ином порядке.

Укажем один принципиальный сюжет. Например, необходимость соблюдать правило нормотворческой работы о том, что подготовку и представление предложений о внесении изменений и дополнений в законодательство следует проводить одновременно с представлением законопроекта или проекта другого нормативного правового акта, в котором тот или иной вопрос законодательного регулирования решается иначе, чем в законодательстве, предшествующем принятию данного акта. Если бы это правило последовательно проводилось в жизнь, каждый новый закон был бы выверенным, четким, не допускающим неоднозначного понимания. Что толку в форсированной разработке и принятии закона, если изменения и дополнения законодательства, необходимые в связи с изданием такого закона, будут приняты спустя годы? Отсутствие системного подхода постоянно приводит к ошибкам в вопросах правоприменения.

Отметим, что в истории современной России такая попытка уже предпринималась: в частности, Указом Президента Российской Федерации от 6 февраля 1995 года № 94 и внесением в Государственную Думу Президентом Российской Федерации проекта федерального закона «О Своде законов Российской Федерации» от 2 августа 1995 года (отозван субъектом права законодательной инициативы в 2002 году).

В связи с этим можно с уверенностью утверждать, что в 2010 году необходимость реализации комплексной программы мониторинга законодательства и подготовки на ее основе Свода законов Российской Федерации полностью отвечает интересам настоящего и будущего России и будет иметь стимулирующее значение для конструктивного диалога органов государственной власти и гражданского общества, для «признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина», для формирования демократического федеративного правового государства.

СОСТАВ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА
(по состоянию на 10 августа 2009 года)

Миронов
Сергей Михайлович — Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, руководитель Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центра мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (председатель редакционного совета)

Бурбулис
Геннадий Эдуардович — заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации, первый заместитель руководителя Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центра мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (заместитель председателя редакционного совета)

Аксаков
Валерий Евгеньевич — председатель Московской областной Думы (по согласованию)

Александров
Алексей Иванович — председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству

Алтынбаев
Рафгат Закиевич — председатель Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике

Ананьев
Дмитрий Николаевич — председатель Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению

Басыгысов
Виталий Николаевич — председатель Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) (по согласованию)

Бекетов
Владимир Андреевич — председатель Законодательного Собрания Краснодарского края (по согласованию)

Белеков
Иван Итулович — председатель Государственного Собрания — Эл Курултая Республики Алтай (по согласованию)

Бушмин
Евгений Викторович — председатель Комитета Совета Федерации по бюджету

Воробьев
Юрий Леонидович — заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Воронин
Николай Андреевич — председатель Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области (по согласованию)

Горбунов
Геннадий Александрович — председатель Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу

Густов
Вадим Анатольевич — председатель Комитета Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств

Дворкович
Аркадий Владимирович — помощник Президента Российской Федерации (по согласованию)

Дзасохов
Александр Сергеевич — председатель Комиссии Совета Федерации по культуре

Дмитриев
Михаил Эгонович — научный руководитель Центра стратегических разработок (по согласованию)

Жидких
Владимир Александрович — председатель Комиссии Совета Федерации по делам молодежи и туризму

Завадников
Валентин Георгиевич — председатель Комитета Совета Федерации по промышленной политике

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)

Кечкин
Валерий Алексеевич — председатель Государственного Собрания Республики Мордовия (по согласованию)

Киричук
Степан Михайлович — председатель Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления

Котенков
Александр Алексеевич — полномочный представитель Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию)

Кулаков
Владимир Федорович — председатель Комиссии Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации

Лисицын-Светланов Андрей Геннадьевич — директор Института государства и права Российской академии наук (по согласованию)

Лукин Владимир Петрович — Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (по согласованию)

Лысков Анатолий Григорьевич — председатель Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам

Маргелов Михаил Витальевич — председатель Комитета Совета Федерации по международным делам

Нарусова Людмила Борисовна — председатель Комиссии Совета Федерации по информационной политике

Николаев Михаил Ефимович — заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Оганян Оганес Арменакович — председатель Комитета Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности

Озеров Виктор Алексеевич — председатель Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности

Олейник Геннадий Дмитриевич — председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов

Орлов Виктор Петрович — председатель Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды

Орлова Светлана Юрьевна — заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Петренко Валентина Александровна — председатель Комитета Совета Федерации по социальной политике и здравоохранению

Платонов Владимир Михайлович — председатель Московской городской Думы (по согласованию)

Плигин Владимир Николаевич — председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству (по согласованию)

Позгалев Вячеслав Евгеньевич — губернатор Вологодской области (по согласованию)

Попов Вячеслав Алексеевич — председатель Комиссии Совета Федерации по национальной морской политике

Радаев
Валерий Васильевич — председатель Саратовской областной Думы (по согласованию)

Рыжков
Николай Иванович — председатель Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям

Рябухин
Сергей Николаевич — аудитор Счетной палаты Российской Федерации (по согласованию)

Сазонов
Виктор Федорович — председатель Самарской Губернской Думы (по согласованию)

Свинарев
Владимир Валентинович — Руководитель Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Сондыков
Василий Семенович — председатель Думы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (по согласованию)

Степашин
Сергей Вадимович — Председатель Счетной палаты Российской Федерации (по согласованию)

Тихомиров
Юрий Александрович — первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заместитель руководителя Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центра мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию)

Толкачев
Константин Борисович — председатель Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан (по согласованию)

Толкачев
Олег Михайлович — председатель Комиссии Совета Федерации по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству

Торшин
Александр Порфирьевич — первый заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Тулаев
Николай Петрович — председатель Комиссии Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности

Фетисов
Вячеслав Александрович — председатель Комиссии Совета Федерации по физической культуре, спорту и развитию олимпийского движения

Хабриева
Талия Ярулловна — директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (по согласованию)

Чеченов
Хусейн Джабраилович — председатель Комитета Совета Федерации по образованию и науке

Шохин
Александр Николаевич — президент Российского союза промышленников и предпринимателей (по согласованию)

Шпигель
Борис Исаакович — председатель Комиссии Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества

Яцкин
Андрей Владимирович — полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию)

СПИСОК
органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, общественных объединений, научных и иных организаций, представивших материалы для доклада

В основу доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2009 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» положены материалы:

Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике, Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления, Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности, Комитета Совета Федерации по бюджету, Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению, Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации, Комитета Совета Федерации по международным делам, Комитета Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств, Комиссии Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности, Комитета Совета Федерации по социальной политике и здравоохранению, Комитета Совета Федерации по образованию и науке, Комиссии Совета Федерации по делам молодежи и туризму, Комитета Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности, Комитета Совета Федерации по промышленной политике, Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям, Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды, Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу, Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, Комиссии Совета Федерации по информационной политике, Комиссии Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации, Комиссии Совета Федерации по национальной морской политике, Комиссии Совета Федерации по культуре, Комиссии Совета Федерации по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству, Комиссии Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества, Комиссии Совета Федерации по физической культуре, спорту и развитию олимпийского движения, а также Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центра мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В подготовке материалов для доклада 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 органов и должностных лиц исполнительной и законодательной власти 81 субъекта Российской Федерации: Президента Республики Адыгея, Государственного Собрания — Эл Курултая Республики Алтай, Главы Республики Алтай, Правительства Республики Алтай, Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, администрации Президента Республики Башкортостан, Народного Хурала Республики Бурятия, Правительства Республики Бурятия, Народного Собрания Республики Дагестан, администрации Президента Республики Ингушетия, Парламента Кабардино-Балкарской Республики, Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия, Правительства Республики Калмыкия, Президента Карачаево-Черкесской Республики, Правительства Карачаево-Черкесской Республики, Законодательного Собрания Республики Карелия, Правительства Республики Карелия, Государственного Совета Республики Коми, Главы Республики Коми, Государственного Собрания Республики Марий Эл, Правительства Республики Марий Эл, Государственного Собрания Республики Мордовия, администрации Главы Республики Мордовия, Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Президента Республики Саха (Якутия), Парламента Республики Северная Осетия — Алания, Парламента Республики Татарстан, Президента Республики Татарстан, Кабинета Министров Республики Татарстан, Законодательной палаты Великого Хурала Республики Тыва, Правительства Республики Тыва, Государственного Совета Удмуртской Республики, Президента Удмуртской Республики, Верховного Совета Республики Хакасия, Правительства Республики Хакасия, Парламента Чеченской Республики, Государственного Совета Чувашской Республики, Кабинета Министров Чувашской Республики, Министерства юстиции Чувашской Республики, Алтайского краевого Законодательного Собрания, администрации Алтайского края, Законодательного Собрания Забайкальского края, правительства Камчатского края, Законодательного Собрания Краснодарского края, администрации Краснодарского края, Законодательного Собрания Красноярского края, губернатора Красноярского края, Законодательного Собрания Пермского края, губернатора Пермского края, Законодательного Собрания Приморского края, администрации Приморского края, Государственной Думы Ставропольского края, губернатора Ставропольского края, Законодательной Думы Хабаровского края, губернатора Хабаровского края, правительства Хабаровского края, Законодательного Собрания Амурской области, губернатора Амурской области, Архангельского областного Собрания депутатов, губернатора Архангельской области, администрации Архангельской области, Государственной Думы Астраханской области, губернатора Астраханской области, губернатора Белгородской области, Брянской областной Думы,

губернатора Брянской области, администрации Брянской области, Законодательного Собрания Владимирской области, администрации Владимирской области, Волгоградской областной Думы, администрации Волгоградской области, Законодательного Собрания Вологодской области, губернатора Вологодской области, Воронежской областной Думы, губернатора Воронежской области, правительства Воронежской области, Ивановской областной Думы, правительства Ивановской области, Законодательного Собрания Иркутской области, правительства Иркутской области, Калининградской областной Думы, губернатора Калининградской области, правительства Калининградской области, Законодательного Собрания Калужской области, губернатора Калужской области, Совета народных депутатов Кемеровской области, Законодательного Собрания Кировской области, правительства Кировской области, Костромской областной Думы, губернатора Костромской области, Курганской областной Думы, правительства Курганской области, Курской областной Думы, администрации Курской области, правительства Курской области, Законодательного собрания Ленинградской области, губернатора Ленинградской области, Липецкого областного Совета депутатов, администрации Липецкой области, губернатора Магаданской области, Московской областной Думы, губернатора Московской области, правительства Московской области, Мурманской областной Думы, губернатора Мурманской области, Законодательного Собрания Нижегородской области, аппарата правительства Нижегородской области, Новгородской областной Думы, администрации Новгородской области, Новосибирского областного Совета депутатов, Законодательного Собрания Омской области, губернатора Омской области, Законодательного Собрания Оренбургской области, правительства Оренбургской области, правительства Орловской области, Законодательного Собрания Пензенской области, правительства Пензенской области, Псковского областного Собрания депутатов, Законодательного Собрания Ростовской области, администрации Ростовской области, губернатора Рязанской области, правительства Рязанской области, Самарской Губернской Думы, губернатора Самарской области, правительства Самарской области, Саратовской областной Думы, правительства Саратовской области, Сахалинской областной Думы, администрации Сахалинской области, Законодательного Собрания Свердловской области, администрации губернатора Свердловской области, Смоленской областной Думы, губернатора Смоленской области, Тамбовской областной Думы, администрации Тамбовской области, Законодательного Собрания Тверской области, администрации Тверской области, губернатора Томской области, Тульской областной Думы, администрации Тульской области, Тюменской областной Думы, Законодательного Собрания Ульяновской области, губернатора Ульяновской области, Законодательного Собрания Челябинской области, правительства Челябинской области, Ярославской областной Думы, правительства Ярославской области, Законодательного Собрания Еврейской автономной области, правительства Еврейской автономной области, Думы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа, правительства Ямало-Ненецкого автономного округа, Московской городской Думы, правительства Москвы.

Материалы для использования в работе над докладом предложили:

Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство регионального развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации;

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Республике Адыгея, Уполномоченный по правам человека в Республике Алтай, Уполномоченный по правам человека в Республике Дагестан, Уполномоченный по правам человека в Кабардино-Балкарской Республике, Уполномоченный по правам человека в Республике Калмыкия, Уполномоченный по правам человека в Республике Мордовия, Уполномоченный по правам человека в Республике Саха (Якутия), Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан, Уполномоченный по правам человека в Чеченской Республике, Уполномоченный по правам человека в Алтайском крае, Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае, Уполномоченный по правам человека в Пермском крае, Уполномоченный по правам человека в Ставропольском крае, Уполномоченный по правам человека в Амурской области, Уполномоченный по правам человека в Архангельской области, Уполномоченный по правам человека в Волгоградской области, Уполномоченный по правам человека в Кемеровской области, Уполномоченный по правам человека в Московской области, Уполномоченный по правам человека в Пензенской области, Уполномоченный по правам человека в Ростовской области, Уполномоченный по правам человека в Самарской области, Уполномоченный по правам человека в Саратовской области, Уполномоченный по правам человека в Свердловской области, Уполномоченный по правам человека в Смоленской области, Уполномоченный по правам человека в Тверской области, Уполномоченный по правам человека в Ульяновской области;

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, Институт государства и права Российской академии наук, автономное учреждение Воронежской области «Институт регионального законодательства», Республиканский НИИ интеллектуальной собственности, Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук, Фонд «Центр стратегических разработок».

СОСТАВ АВТОРСКОГО КОЛЛЕКТИВА
по подготовке доклада Совета Федерации 2009 года
«О состоянии законодательства в Российской Федерации»

Руководители авторского коллектива: С.М. Миронов, Г.Э. Бурбулис

Состав авторского коллектива: Д.А. Абакумов, Л.Ф. Абзалова, А.И. Александров, В.В. Алешин, В.Д. Алехин, О.Б. Аникеева, Ф.Х. Банхаева, И.Л. Бачило, С.М. Бекетова, Е.Е. Бобракова, Т.И. Ботова, С.В. Бошно, Г.О. Брицкий, Н.Ф. Ващенко, Л.Н. Вдовиченко, Е.В. Волкова, М.В. Глигич-Золотарева, А.В. Гыскэ, О.А. Егерева, В.Г. Елизаров, Ю.В. Жилич, Д.О. Захаров, В.И. Захарова, Т.Д. Зражевская, С.И. Иваненко, В.Г. Карташов, А.А. Коваль, Ю.Р. Козьмин, Р.Л. Кохнович, В.Д. Кривов, Ю.В. Кузнецов, С.В. Кулаков, Л.А. Куркина, Н.В. Лебедева, И.Ю. Ленчевский, Ю.Н. Лобанов, В.В. Лозбинев, В.Н. Лопатин, А.Н. Лукьянова, А.В. Лучинин, И.Н. Маланыч, Е.И. Марченко, В.И. Мациевский, И.Г. Мачульская, М.Ю. Мизулин, Ю.Н. Морозов, П.В. Онищенко, В.П. Павлова, Е.В. Першин, Е.М. Полнякова, Н.В. Пшеничников, И.С. Ребров, О.П. Савелов, Л.В. Савенкова, А.С. Саломаткин, В.В. Свинарев, И.Н. Серегин, Г.А. Скиба, А.П. Соколов, М.Л. Соколова, В.Я. Стрельцов, Е.А. Сухарева-Крылова, Л.Е. Сухинина, Ю.А. Тихомиров, В.Д. Трофимов, В.П. Уманская, Т.А. Федотовская, А.Г. Федулов, О.Б. Франц, Е.Д. Цивилева, В.И. Цымбал, В.Н. Чебаев, Л.Н. Чухина, А.В. Шаповалов, Ю.А. Шарандин, Т.И. Шелаева, С.Е. Шилов, К.В. Шкред, В.Н. Южаков, М.В. Яковлева

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С.М. МИРОНОВА. 3

ПОСТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 26 МАЯ 2010 ГОДА № 199-СФ «О ДОКЛАДЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2009 ГОДА «О СОСТОЯНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ». 6

ДОКЛАД СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2009 ГОДА «О СОСТОЯНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ». *МОНИТОРИНГ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ* 11

СОСТАВ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА 497

СПИСОК ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ИНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ, ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ, НАУЧНЫХ И ИНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ПРЕДСТАВИВШИХ МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ ДОКЛАДА . . . 502

СОСТАВ АВТОРСКОГО КОЛЛЕКТИВА ПО ПОДГОТОВКЕ ДОКЛАДА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ 2009 ГОДА «О СОСТОЯНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» 506

ДОКЛАД
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
Федерального Собрания
Российской Федерации
2009 года

О состоянии законодательства в Российской Федерации

Мониторинг правового обеспечения
основных направлений
внутренней и внешней политики

Материалы представлены
Центром мониторинга законодательства
и правоприменительной практики
(Центром мониторинга права)
при Совете Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Оргинал-макет подготовлен
Издательским отделом Управления информационного
и документационного обеспечения Аппарата Совета Федерации

Подписано в печать 08.09.2010. Формат 70x100/16.
Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 40,96. Тираж 1000 экз. Заказ № 4087.

Отпечатано в ОАО «Можайский полиграфический комбинат».
143200, г. Можайск, ул. Мира, 93.
www.oaompk.ru, www.oaompк.рф, тел.: (495) 745-84-28, (49638) 20-685