



4' 2005

# ВЕСТНИК СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ



*Виталий Леонтьевич  
МУТКО,  
председатель Комиссии  
Совета Федерации  
по делам молодежи и спорту*



**В Совете Федерации  
Федерального Собрания  
Российской Федерации**

## НАГРАЖДЕНИЯ

**Грамотой  
Аппарата Совета Федерации  
Федерального Собрания  
Российской Федерации  
награждены:**

*За успешное и добросовестное исполнение  
должностных обязанностей,  
большой вклад в обеспечение деятельности  
Совета Федерации Федерального Собрания  
Российской Федерации,  
а также в связи с 50-летием со дня рождения  
(приказ от 31.05.2005 г. № 626Л)*

**Н.М. Виноградова,**  
консультант отдела  
по организации взаимодействия с  
федеральными органами власти  
Организационного управления  
Аппарата Совета Федерации;

*За успешное и добросовестное исполнение  
должностных обязанностей и  
большой вклад в обеспечение деятельности  
Совета Федерации Федерального Собрания  
Российской Федерации  
(приказ от 08.06.2005 г. № 643)*

**М.А. Сидорова,**  
специалист-эксперт  
отдела национальной безопасности  
Аналитического управления  
Аппарата Совета Федерации.



Фоту

# В НОМЕРЕ

## КОРОТКО О ГЛАВНОМ

**2**

**Девятый Петербургский  
международный  
экономический форум**

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО

**6**

**О политическом курсе и  
фундаментальных принципах**

Обсуждение Послания  
Президента Российской Федерации В.В. Путина  
Федеральному Собранию Российской Федерации

## В СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ

**18**

**Михаил НИКОЛАЕВ  
Наше семейное наследие**

**26**

**Николай ТУЛАЕВ  
Для нас все самое главное:  
и регламент,  
и парламентская деятельность**

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО

**30**

**Владимир КУЛАКОВ  
Надежно обеспечивать  
парламентскую деятельность**

**36**

**Сергей ВАСИЛЬЕВ  
Формирование стабильной  
финансовой системы –  
стратегическая задача  
демократического государства**

## 1 ИЮНЯ – ДЕНЬ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ

**44**

**Виктор ШУДЕГОВ  
Ячейка общества и государства**

**50**

**Виталий МУТКО  
Детско-юношескому спортивному  
движению требуется не только  
обновление законодательной базы**

## НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

**60**

**Анатолий НЕЛЮБИН  
Объединив усилия,  
общество способно к  
борьбе с наркоманией**

## ВОПРОСЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

**68**

**Виктор ОРЛОВ  
Формирование  
природно-ресурсного и  
природоохранного  
законодательства**

**72**

**Людмила АПТ,  
Татьяна ДОРОФЕЕВА  
Системность и систематизация  
законодательства  
Российской Федерации**



УЧРЕДИТЕЛЬ:

Совет Федерации Федерального Собрания  
Российской Федерации

Редакционный совет

Председатель – МИРОНОВ С.М.  
Заместители председателя

МЕЗЕНЦЕВ Д.Ф.,  
НИКОЛАЕВ М.Е.,  
ОРЛОВА С.Ю.,  
ТОРШИН А.П.,  
ТКАЧЕНКО П.Ф.

Члены редакционного совета

ШАРАНДИН Ю.А., ВАВИЛОВ С.В., КАЗАКОВ А.И.,  
РОКЕЦКИЙ Л.Ю., ОЗЕРОВ В.А., БУШМИН Е.В.,  
ВАСИЛЬЕВ С.А., ЧЕРНЯВСКИЙ В.С., МАРГЕЛОВ М.В.,  
ГУСТОВ В.А., ТУЛАЕВ Н.П., БУРБУЛИС Г.Э., ПЕТРЕНКО В.А.,  
ШУДЕГОВ В.Е., МУТКО В.Л., ОГАНЯН О.А., ЗАВАДНИКОВ В.Г.,  
ОДИНЦОВ М.В., ОРЛОВ В.П., ГОРБУНОВ Г.А., ОЛЕЙНИК Г.Д.,  
КУЛАКОВ В.Ф.

Редакционная коллегия

Председатель – ТКАЧЕНКО П.Ф.  
Заместители председателя  
КОЗЛОВ Ю.В.,  
МИХАЙЛОВСКИЙ М.Г. (главный редактор)  
Ответственный секретарь  
ТАРАБРИН А.Г.

Члены редакционной коллегии

АЛТЫНБАЕВ Ж.К., БАКАЕВ В.В., ВИКТОРОВ В.Н.,  
ВИХЛЯЕВ Н.А., ВОЛГИН С.Г., ВОЛКОВА Е.В.,  
ДЕРБЕНЕВ Е.А., ЖУГАНОВ А.В., ИЛЬИН Ю.В.,  
КИРИЛЛОВ Е.Я., КИСЕЛЕВ В.В., КОЗЛОВ А.О.,  
КОСТРЮКОВ В.А., КОСТЮКОВИЧ А.Ф., КРИВОВ В.Д.,  
КУЛАКОВ С.В., МЕРЗЛИКИН С.Я., МИХАЛЕВ И.В.,  
МОЛИБОГА О.Ю., ОНИЩЕНКО П.В., ОПЕНЫШЕВ С.П.,  
ПАВЛОВА Л.Н., ПАРАСКЕВИЧ С.П., ПАРФЕНОВ В.П.,  
ПОМОГАЙБИН В.Н., РАЗДОБАРОВ В.В., РУСЛЯКОВ В.И.,  
СВИНАРЕВ В.В., СЕРКО А.М., СИВИЦКИЙ В.А.,  
СТОЛБОВ О.В., ТАЗАРТУКОВА Ф.Ш., ТАТАРИНОВ Р.В.,  
ХОМЕНКО И.Е., ЧЕСНОКОВ А.Г., ЩЕГОРЦОВ А.А.,  
ЯКИМЧУК А.В.

Над номером работали:

Выпускающий редактор

ТАРАБРИН А.Г.

Дизайн и верстка МИХАЙЛОВ В.А.

Спец. корр. КУБЕЕВ М.Н.

Корреспонденты ПОПОВА И.В.,  
ШЕВЦОВ Ю.В.

Фото КРАСНОПЕРОВ В.В.,  
ПУЗЫНЯ А.Ф.

Компьютерный набор и  
корректура

ЕГОРОВА И.Н.,  
ЛЕСКОВА Л.П.,  
СТАНКЕВИЧ Л.Г.,  
ЦВЕТКОВ А.А.,  
ШУМСКАЯ И.В.

Зарегистрирован  
Государственным комитетом Российской Федерации по печати  
Регистрационное свидетельство № 017407 от 08.04.1998  
Подписано в печать 11.07.2005

Печать офсетная  
Формат 60x90/16, 10 печ. л.  
Тираж 1 000 экз.  
Заказ № 7883

Адрес редакции:  
127025, г. Москва, ул. Новый Арбат, 19  
Тел./факс 203-50-32, 290-10-30

# ДЕВЯТЫЙ ПЕТЕРБУРГСКИЙ МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФОРУМ

14–16 июня 2005 года, г. Санкт-Петербург



14 июня в Таврическом дворце начал свою работу девятый Петербургский международный экономический форум. В его работе приняли участие Президент Российской Федерации В.В. Путин, Министр иностранных дел Российской Федерации С.В. Лавров, делегации высокого уровня из Азербайджана, Венгрии, Канады, Норвегии, Германии, Финляндии, Чехии, Швеции и других стран, в целом более 2 тысяч человек. Такая масштабность была вызвана изменением формата экономического саммита, который стал приближаться к Давосскому форуму. Если в прошлом году в Санкт-Петербурге собрались представители 36 стран, то на этот раз – 64!

По этому поводу Председатель Совета Межпарламентской Ассамблеи государств –

участников Содружества Независимых Государств, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронов в своем выступлении сказал: «За прошедшие годы авторитет Петербургского форума значительно вырос, так как на нем обсуждаются наиболее острые проблемы российской экономики, выдвигаются конструктивные идеи и предложения по их решению с учетом развития международного сотрудничества. Это способствует лучшему пониманию национальных интересов друг друга по актуальным экономическим и правовым вопросам. Судя по высокому уровню участников нынешнего, девятого, форума, можно сказать, что и на этот раз поставленные на обсуждение проблемы вызывают интерес политических и деловых кругов».

Со вступительным словом к участникам форума обратился Президент Российской Федерации В.В. Путин. В его речи прозвучало, что для развития экономики не бывает универсальных рецептов. Он подчеркнул важность обсуждения экономических проблем с разными странами, выделив, что главная задача при этом остается прежней – обеспечение высоких темпов развития российской экономики. Это невозможно сделать без интеграции нашей страны в мировое хозяйство, но при одном обязательном условии – при сохранении и обеспечении суверенитета нашего государства. Россия должна быть не только мощнейшим экспортером природных ресурсов, но и выпускать качественные, конкурентоспособные, высокотехнологичные и востребованные товары.

В первый день работы девятого Петербургского международного экономического форума в Михайловском манеже открылись выставки «Страны СНГ и федеральные округа России – на путях эффективной экономики» и «Венгерская Республика: экономические достижения». Отдельные собственные экспозиции представили Азербайджанская Республика и Сибирский федеральный округ. Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронов, открывая выставочные экспозиции, сказал, что это стало доброй традицией и доказательством международного характера Петербургского экономического форума. Форум становится привлекательной и перспективной площадкой для проведения плодотворных дискуссий, установления новых деловых контактов и демонстрации своих достижений как для стран Содружества, так и для зарубежных партнеров России.

В течение трех насыщенных дней участники форума рассматривали стратегию социально-экономического развития России на ближайшие годы, развитие торгово-экономических связей и многоплановой интеграции в СНГ. При обсуждении проблем Содружества в качестве основополагающих моментов назывались: сближение позиций в экономической, социальной и других областях, включая создание общего информационного пространства, стремление укрепить Евразийское экономическое сообщество, в котором уже сейчас действует зона свободной торговли и создается таможенный союз. Было подчеркнуто, что большие надежды возлагаются на формирующееся Единое экономическое пространство между Россией, Белоруссией, Казахстаном и Украиной. Это направление может стать «локомотивом» ин-



теграционных процессов на пространстве СНГ. Ближайшей целью в рамках «четверки» поставлена задача ликвидации барьеров на пути передвижения товаров, капиталов, услуг и рабочей силы.

Как одно из основных направлений в работе Петербургского форума можно выделить международное и межрегиональное сотрудничество северных стран. Этой проблематике было посвящено специальное пленарное заседание, которое открыл Министр иностранных дел Российской Федерации С.В. Лавров. Он обратил внимание на то, что впервые на одной «площадке» собрались представители ключевых северных институтов, в которых участвует наша страна. Среди них Арктический совет, Совет Баренцева/Евроарктического региона, Совет государств Балтийского моря, Северный форум, Конференция парламентариев стран Арктического региона, Совет Министров Северных стран. Встреча на таком уровне, безусловно, даст новый импульс совместной работе по освоению и рациональному использованию богатейших природных ресурсов Севера, решению острых социально-экономических проблем арктических регионов России. Гости форума ознакомились с выставкой «Северное измерение» – перспективы сотрудничества».

Состоялось заседание «круглого стола» на тему «Пер-

спективы сотрудничества в Арктике». В его работе приняли участие Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронов, члены Совета Федерации, представители МИДа России, политических и деловых кругов России, Норвегии, Канады и Финляндии.

«Арктика в силу своего геополитического положения и огромных запасов природных ресурсов, оборонной значимости имеет стратегическое значение для России», – подчеркнул С.М. Миронов. Он также отметил, что в последние годы страны Северной Европы проявляют все больший интерес к сотрудничеству в Арктическом регионе. Вот и в Петербургском экономическом форуме участвуют представители международных организаций, занимающихся этой проблематикой. Уже сегодня в российской Арктике работают около 50 различных зарубежных фирм. В свою очередь, Россия придает большое значение развитию инфраструктуры Северного морского пути. «Долгие годы эта транспортная магистраль служила надежным связующим звеном между дальневосточными и западными районами страны, – сказал С.М. Миронов. – Ни один другой сухопутный путь не обладает таким огромным экономическим потенциалом». Объем перевозок по Северному морскому пути, по данным специалистов, может

увеличиться с 4 млн. тонн в текущем году до 12 млн. тонн к 2010 году при условии налаживания в этой зоне ледокольного обеспечения навигационной надежности и восстановления гидрометеорологического обеспечения.

«Одна из важнейших задач России – ввести Северный морской путь в интегрированную систему как часть Евро-Азиатского транспортного коридора», – прозвучало в выступлении Министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова.

В ходе «круглого стола» участники дискуссии проанализировали основные проблемы Арктического региона, ознакомились с реализацией наиболее перспективных проектов топливно-энергетического комплекса. Отдельной темой стала подготовка к проведению в 2007–2008 годах Международного Полярного года.

Вопросы формирования и развития единого информационного пространства России и стран СНГ были рассмотрены на заседании «круглого стола», в работе которого приняли участие заместитель Председателя Совета Федерации, председа-

тель Комиссии Совета Федерации по информационной политике Д.Ф. Мезенцев и Министр информационных технологий и связи Российской Федерации Л.Д. Рейман. Участники дискуссии рассмотрели состояние и перспективы развития отрасли связи в Российской Федерации и странах СНГ, вопросы создания территориальных центров развития информационных технологий (ИТ-парков). Они обменялись мнениями по проблемам дальнейшего сближения законодательства стран СНГ; совершенствования законодательства в области регулирования естественных монополий; развития правового регулирования отношений в области информации; создания правовых условий для беспрепятственного удовлетворения информационных потребностей всех пользователей и развития электронной торговли. Участники «круглого стола» обсудили основные положения государственной программы создания в России технопарков в сфере информационных технологий, а также меры государственной поддержки отрасли. Значительное внимание в ходе обсуждения было уделено вопросам координации усилий стран СНГ в развитии телекоммуникаций, в области информатизации почтовой связи и другим



проблемам.

Состояние и развитие российского транспортного комплекса, его влияние на экономику страны также обсуждались в рамках девятого Петербургского международного экономического форума. Организаторами «круглого стола» по этой тематике выступили Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям, Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов и Евроазиатский транспортный союз. Для участия в дискуссии были приглашены помимо российских парламентариев руководители профильных федеральных агентств, ОАО «Российские железные до-



ропи», ученые. На заседании выступил Министр транспорта Российской Федерации И.Е. Левитин. Темой его доклада была реализация недавно принятой «Транспортной стратегии России до 2020 года». Другие выступившие остановились на проблемах развития железнодорожного, морского, речного транспорта в России и странах СНГ. На «круглом столе» была рассмотрена транспортная политика государств ЕврАзЭС, функционирование и перспективы МТК «Север–Юг», развитие северной транспортной инфраструктуры.

На Петербургском международном экономическом форуме рассматривались про-

блемы законодательного обеспечения развития оборонно-промышленного комплекса России. В работе «круглого стола» по этой теме приняли участие члены Совета Федерации, представители исполнительных и законодательных органов государственной власти, директорский корпус оборонных предприятий, представители науки, общественных организаций. В ходе развернувшейся дискуссии были обсуждены вопросы повышения качества управления оборонно-промышленным комплексом, оптимизации его деятельности, разработки и реализации военно-технической политики государства в современных условиях.

Всего же в рамках форума состоялось более 30 заседаний «круглых столов» – тематических дискуссий, конференций по актуальным экономическим проблемам. Часть из них прошла накануне открытия форума в Москве. Была подписана целая серия интересных международных контрактов и соглашений, в том числе и о прокладке новых линий метро и об увеличении мощности АЭС в Венгрии, строительстве завода по сборке автомашин «Тойота» в Санкт-Петербурге. Кстати, последний проект, в презентации которого принял участие Президент Российской Феде-



рации В.В. Путин, свидетельствует о высокой заинтересованности многих иностранных компаний в инвестициях в Россию, о том, что наш рынок рассматривается ими как весьма перспективный.

Губернатор Санкт-Петербурга В.И. Матвиенко, в частности, отметила: «Мы гордимся тем, что форум неизменно проходит в северной столице России. Построенный Петром Первым, Санкт-Петербург всегда был открыт миру, и сегодня мы продолжаем эти традиции, стремимся сделать его еще более открытым и привлекательным как для гостей города, так и для бизнеса. Уверена, что нынешний Петербургский форум даст новый импульс развитию экономики страны, поможет налаживанию взаимовыгодного международного экономического сотрудничества, будет способствовать скорейшему и полноценному вхождению России в мировую экономику и, конечно же, внесет существенный вклад в повышение качества жизни россиян». Девиз форума этого года: «Эффективная экономика – достойная жизнь».



# О ПОЛИТИЧЕСКОМ КУРСЕ И ФУНДАМЕНТАЛЬНЫХ ПРИНЦИПАХ



**Сергей Михайлович МИРОНОВ,**  
Председатель  
Совета Федерации  
Федерального Собрания  
Российской Федерации

**У**ВАЖАЕМЫЕ коллеги, сегодня мы включили в повестку дня чрезвычайно важный вопрос. Речь идет о политическом курсе и фундаментальных принципах развития страны, определенных Президентом Российской Федерации на долгосрочную перспективу, а также о приоритетах и программе конкретных действий палаты по реализации этого курса в соответствии с конституционным статусом Совета Федерации.

Учитывая значимость и сложность вопроса, на Совете палаты мы предварительно определили последовательность нашей работы следующим образом. Как я уже говорил, предлагается принять постановление за основу, дать

на доработку и внесение предложений комитетами и комиссиями две недели. Кстати, когда будет проходить обсуждение, возможно, поступят предложения по увеличению срока подачи поправок, чтобы более качественно подготовить документ. И принимать окончательное решение, постановление в целом, мы будем на следующем заседании либо через одно заседание.

Уважаемые коллеги, я хотел бы акцентировать ваше внимание на ряде принципиально важных моментов, которые необходимо принимать во внимание при проведении данной работы.

Первое. Мы должны четко понимать, что Конституция Российской Федерации однозначно определила главные источники государственной политики в ее стратегическом измерении: это законы Российской Федерации и послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Цитирую Конституцию (часть 3 статьи 80): «Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства». И пункт «е» статьи 84: «Президент Российской Федерации обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства». При этом глава государства обращается через Федеральное Собрание – представительный орган Российской Федерации – ко всему многонациональному российскому народу, ко всем субъектам Российской Федерации.

Второе. У каждого органа государственной власти есть право на участие в конкрети-

*Вопрос о Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год и программе действий Совета Федерации по его реализации был вынесен одним из основных на повестку дня 151-го заседания, состоявшегося 11 мая 2005 года. С докладом выступил Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Сергей Михайлович Миронов. Состоялось обсуждение этого важного вопроса. Был принят за основу проект постановления Совета Федерации. Затем он был доработан, дополнен. На 152-м пленарном заседании, 25 мая 2005 года, постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год и программе действий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по его реализации» было принято. Какое значение для страны имеет этот документ, видно из выступлений членов Совета Федерации во время его обсуждения на 151-м пленарном заседании (публикуется по стенограмме, с сокращениями).*

зации политики государства, в формировании ее тактических задач, есть свои инструменты по ее реализации. Нет только одного права – права ревизовать конечные цели, базовые принципы и приоритеты государственной политики. Поэтому совершенно недопустимы ситуации, которые мы констатировали в нашем докладе о состоянии законодательства в Российской Федерации, когда результаты конкретных действий по реализации той или иной реформы, обоснованные, если не сказать прикрытые, ссылкой на приоритеты государственной политики, оказывались прямо противоположными тем конечным целям и базовым ориентирам, которые ставил в своих посланиях Президент Российской Федерации.

Послание Президента Российской Федерации 2005 года имеет особое, я бы сказал, и думаю, что это абсолютно правильно, поистине историческое значение. В этом Послании глава государства прежде всего дает краткую, но емкую оценку условий, направленности и результатов государственной политики, проводимой в течение всего новейшего периода российской истории, закрывает предыдущую страницу политики стабилизации и открывает новый этап политики, устремленной в будущее, но сохраняющей вместе с тем преемственность стратегических ориентиров и целей развития страны, утверждает фундаментальные принципы государственной политики развития страны на долгосрочную перспективу. Прежде всего это приверженность конституционным ценностям и международным стандартам демократии, прав и свобод человека при суверенном праве России на самостоятельный выбор темпов, приоритетов и методов построения и развития демократического, свободного и справедливого общества и государства.

В Послании Президент подтверждает сформулированные ранее конечные цели политики и, соответственно, критерии оценки результатов ее проведения. Это эффективное государство, устойчивый экономический рост и конкурентоспособность, социальное благополучие, достойное место России в мировом сообществе, ее равноправное участие в решении актуальных мировых проблем.

Третье. Работа по реализации основных направлений государственной политики тесно связана с работой над докладом Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации». Хочу отметить, что выводы нашего первого доклада во многом созвучны положениям обсуждаемого Послания Президента. Достаточно сказать лишь о таком принципиальном предложении Совета Федерации, как необходимость перехода от исчерпанной себя политики фрагментарных преобразований и антикризисного управления к формированию долгосрочной целе- и ценностно-ориентированной стратегии развития страны. То есть стратегии, учитывающей в должной степени базовые ценности российского общества, направленной на повседневное укрепление гарантий защиты конституционных прав и свобод граждан.

Работа над докладом позволяет нам выявить слабые места в механизмах реализации государственной политики, критические точки в состоянии законодательства – главного инструмента власти в конституционном государстве. И не только выявить, но и определить конкретные способы решения этих проблем. Это означает, уважаемые коллеги, что мы должны увязывать в единый комплекс задачи реализации как положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собра-

нию, так и выводов первого доклада Совета Федерации о состоянии законодательства в Российской Федерации, а также задачи подготовки следующего доклада палаты.

Четвертое. Послание Президента Российской Федерации – это политический документ, охватывающий все сферы жизнедеятельности общества и государства и весь спектр проблемных вопросов. Реализация программных установок государственной политики – это совместное дело всех органов публичной власти, от федеральных до местных. Вместе с тем каждый государственный орган должен следовать конституционным принципам разделения властей, действуя строго в рамках своей компетенции.

Поэтому, определяя приоритеты и направления работы Совета Федерации по реализации положений государственной политики, мы должны исходить не только из значимости тех или иных задач, поставленных главой государства, но и строго соотносить их с конституционными вопросами ведения и полномочиями Совета Федерации. Мы с вами знаем, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации вопросы ведения Совета Федерации ориентированы прежде всего на региональные аспекты общенациональной политики, на укрепление федеративных и национальных отношений, а также единства экономического пространства, равенства прав и свобод граждан на всей территории России.

Для выполнения этой высокой миссии Совет Федерации наделен достаточно сильными полномочиями и в кадровой политике, и в области контроля за деятельностью исполнительной власти, и, главное, в сфере законодательной деятельности.

В этой связи представляется, что основные приоритеты формируемой нами программы должны быть направлены на следующие задачи, поставленные Президентом Российской Федерации. В сфере государственного строительства – это укрепление Федерации, завершение разграничения полномочий между всеми уровнями публичной власти, совершенствование порядка формирования региональных органов государственной власти, повышение эффективности государственного аппарата (особенно в правоохранительной и судебной системе) и исключение коррупционных факторов в его работе.

В центре нашего внимания должны быть оценка результатов административной реформы, анализ и совершенствование законодательства о государственной службе и, что не менее важно, о статусе должностных лиц, раз-

витие институтов гражданского общества и общественного контроля за деятельностью государственных органов, в первую очередь в регионах Российской Федерации, и, наконец, совершенствование инструментов парламентского контроля, в том числе парламентских расследований.

В финансово-экономической и социальной сферах нашими приоритетами должны быть следующие вопросы. Это прежде всего развитие межбюджетных отношений. Полагаю, уважаемые коллеги, что пришла пора ставить перед Правительством Российской Федерации вопрос о рассмотрении не только федерального бюджета, но и о тщательном анализе состояния консолидированного бюджета Российской Федерации, результатов и методов реформирования социальной сферы; обеспечения равенства и социальной защиты граждан независимо от места их проживания; обеспечения экономической эффективности и соблюдения условий национальной безопасности при привлечении инвестиций, смене форм собственности и легализации капиталов; государственной поддержки социально-экономического развития проблемных и стратегически важных регионов страны, в том числе таких, как Юг России, Дальний Восток, Калининградская область.

И, конечно, Совет Федерации должен принимать самое активное участие в решении всех задач по развитию внешнеполитических и внешнеэкономических связей Российской Федерации. Кроме того, Совет Федерации в силу своей конституционной роли должен рассматривать все проходящие через парламент законы с точки зрения качества формируемого законодательства, соответствия принимаемых законов конституционным ценностям и целевым установкам государственной политики, соблюдения всех необходимых условий для введения их в действие и эффективного применения.

Обращаю ваше внимание на то, что новые задачи требуют принципиально иного уровня развития методической базы и экспертного обеспечения принимаемых нами решений. Здесь имеется широкое поле для приложения наших усилий.

Пятое. Полагаю, что с учетом вышесказанного программа Совета Федерации должна быть максимально конкретной. По каждому тематическому приоритету нам следует определить действия Совета Федерации в следующих направлениях:

по подготовке и реализации законодательных инициатив Совета Федерации;

по формированию критериев оценки и выработке позиций Совета Федерации при рассмотрении на заседании нашей палаты приоритетных законов;

по контролю за подготовкой необходимых условий для введения законов в действие;

по мониторингу правоприменительной практики, эффективности действия принятых законов.

Уважаемые коллеги, полагаю, что наше сегодняшнее обсуждение и последующая доработка программы и постановления Совета Федерации позволит нам принять эти документы в виде, соответствующем значению обсуждаемого Послания Президента Российской Федерации, конституционной роли Совета Федерации, а также объективным потребностям страны и общественным ожиданиям.



**Александр Иванович КАЗАКОВ,**  
**председатель Комитета Совета Федерации**  
**по делам Федерации и**  
**региональной политике**

**П**ОСЛАНИЯ Президента 2004 и 2005 годов Владимир Владимирович Путин просил рассматривать как целостный документ, определяющий стратегию политического и социального развития России на долгосрочную перспективу.

Доклад Сергея Михайловича Миронова, который мы с вами прослушали, на мой взгляд, выдержан именно в такой стратегической тональности. Поэтому я предлагаю основные положения этого доклада не только разделить, но и поддержать.

Действительно, сегодня мы должны как можно конкретнее и полнее представить себе

тот объем работы, который предстоит Совету Федерации на ближайшее десятилетие, который вытекает из Послания Президента Российской Федерации.

Учитывая жесткость Регламента, а также то обстоятельство, что документ нам предложено принять за основу и впоследствии доработать, я остановлюсь буквально на двух вопросах, вытекающих из Послания, которые, собственно, входят в сферу компетенции представляемого мною комитета.

Первое и самое важное, о чем я хотел сказать, – это то, что Президент подчеркнул необходимость укрепления и развития федеративных отношений в Российской Федерации. Надо сказать, что все послания Президента не обходили вниманием эту важную сферу государственного строительства. Не явилось исключением и это Послание, хотя в нем содержится ряд очень ценных для нас новаций.

Прежде всего Президент подчеркнул, что в решении этой задачи, задачи укрепления федеративности нашего государства, мы шли путем уточнения и конкретизации норм Конституции Российской Федерации, и эта работа у нас затянулась на пять лет. Ее итогом стало формирование системы федеративных отношений, адекватных сложившейся на сегодняшний день ситуации.

Основные черты новой Федерации – это прежде всего сильный федеральный центр, который доминирует над субъектами Российской Федерации как по властным полномочиям, так и по финансовым ресурсам. Это базирование взаимоотношений между федеральным центром и субъектами Российской Федерации не на основе двусторонних договоров, что имело место в 90-х годах, а на основе тех федеральных законов, которые мы с вами здесь приняли и которые разграничивают полномочия. И, наконец, это наличие института федерального вмешательства, что позволяет в кризисных ситуациях оперативно восстанавливать порядок и нормальные условия жизни на территории того или иного субъекта Федерации.

Понятно, и это было подчеркнуто в Послании, что данная система не вписывается в преобладающие сегодня в мире тенденции децентрализации и делегирования все больших объемов полномочий субъектам федеративного государства, но тем не менее, я глубоко в этом убежден, это вынужденная мера, и мера, как было подчеркнуто, временная.

Тем не менее то, что было сделано за последние пять лет, обеспечило восстановление единства правового государства, сохранение терри-

ториальной и политической целостности. И это неоспоримые достижения последних пяти лет.

Что же касается степени централизации ресурсов, то она не есть какая-то универсальная константа. Каждая страна поступает исходя из своих конкретных особенностей, и в Послании, что очень важно, было подчеркнута, что главным в настоящее время является то, чтобы своевременно заметить тот момент, когда унитарный федерализм перестает отвечать потребностям государства и общества. Вот это очень важная новация, которая, с моей точки зрения, является, так сказать, директивной в деятельности Совета Федерации на ближайшее время.

Действительно, и Совет Федерации в целом, и наш комитет в частности, исходя из этого, просто обязаны внимательно следить за тем, как функционирует система российского федерализма в ее нынешнем виде, и своевременно вносить в нее назревшие коррективы. И я думаю, что главные усилия Совета Федерации в области государственного строительства должны быть направлены на подготовку и осуществление поэтапной децентрализации российского федерализма, на расширение полномочий и укрепление финансовой базы субъектов Российской Федерации, что вытекает из последнего Послания Президента.

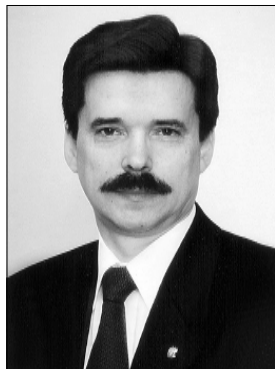
И второй момент, на который я тоже хотел бы обратить внимание присутствующих, связан с тем, что в Послании Президент впервые положительно оценил стремление субъектов Российской Федерации к объединению, причем подчеркнула, что в конечном счете оно является не самоцелью, а лишь средством, инструментом повышения благосостояния тех территорий, которые объединяются. То есть практически впервые в качестве главной составляющей таких преобразований выдвинут тезис о самостоятельности регионов.

Процесс объединения пошел, и мы все это видим. Хотя здесь, конечно, есть ряд серьезных проблем. И главная из них, как мне представляется, – юридическая и организационная громоздкость процедуры объединения, а в силу этого – ее хрупкость и уязвимость.

Что нужно сделать в этом направлении? На это тоже есть указание в том Послании, которое мы обсуждаем: ясно сказано, что здесь еще не исчерпаны все возможности Конституции Российской Федерации. В частности, часть 5 статьи 66 предусматривает принятие федерального конституционного закона, регулирующего порядок изменения статуса субъекта Российской Федерации.

Я думаю, что эти и другие проблемы объединения регионов, возможного реформирования государственно-территориального устройства России, которые мы выносим на рассмотрение «круглого стола» на будущем Петербургском экономическом форуме, дадут новый материал и помогут осознать направления правовой и методической работы в этом процессе.

Понятно, что есть и другие проблемы, которые вытекают из Послания Президента. Но за недостатком времени их невозможно охватить в рамках одного выступления.



**Юрий Афанасьевич ШАРАНДИН,**  
председатель Комитета Совета Федерации  
по конституционному законодательству

**Д**ЛЯ нас развитие положений, которые прозвучали в Послании Президента, начинается с самых первых слов этого послания, где Президент речь вел о чиновничестве, которое назвал «надменной кастой». Когда мы читаем Конституцию Российской Федерации, обнаруживаем там, в статье 53, обязательство возместить вред, нанесенный гражданину, за счет государства. Естественно, возникает вопрос: а чем же рискует чиновник, когда принимает неправильное решение, противоречащее закону? И выясняется, что он не рискует ничем.

Существует статья 10.81 Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающая возможность возбуждения регрессного иска к тем людям, которые нанесли своими неправильными решениями ущерб Российской Федерации либо субъектам Российской Федерации. Эта статья, конечно, неработающая. Она не работает по нескольким

причинам. Во-первых, потому, что это право, а не обязанность органа власти или государственного органа обращаться с регрессным иском к своему нерадивому работнику. Естественно, один чиновник другого чиновника вряд ли будет наказывать хотя бы потому, чтобы потом самому не оказаться в таком же положении. А с другой стороны, пусть попробует водитель какой-нибудь организации, скажем, разбить казенную машину. Организация регресс ему выставит моментально, если он еще причинил ущерб кому-то третьему и там была оплачена страховка. Вот в этом отношении механизм работает совершенно идеально.

Так вот, разбираясь со всей этой системой норм, которые характеризуют ответственность государственного служащего, чиновника, мы обнаружили, что был принят закон о государственной гражданской службе, но не были приняты законы о государственной военной службе и о государственной правоохранительной службе, то есть эти люди совершенно выведены из какой бы то ни было зоны ответственности.

Мы прекрасно понимаем, что даже статья 73 закона о государственной гражданской службе, которая относит взаимоотношения между работодателем и служащим, или, как звучит в законе, представителем нанимателя и государственным служащим к Трудовому кодексу, тоже не может использоваться. Потому что и терминологическая, и понятийная разница, существующая в этих двух законах, не позволяет этого сделать.

При этом существуют случаи, когда ущерб, причиненный государству, установлен абсолютно, на 100 процентов. Я имею в виду решения Европейского суда по правам человека, который регулярно назначает компенсации гражданам Российской Федерации, выигрывающим свои дела в Европейском суде. И Российская Федерация безропотно их выплачивает. Даже по тем беспорядным случаям, когда Российской Федерации причинен ущерб, никто за это ответственности не несет. Поэтому мы полагаем, что регресс в отношении чиновников должен из права превратиться в обязанность. И полагаем, что сейчас у Совета Федерации есть уникальная возможность связать доклад, который мы сделали по прошлому году, и Послание Президента, разработать систему мероприятий и проводить эти мероприятия с одной-единственной целью: не дать угаснуть тем импульсам, которые содержатся в Послании Президента. Мы должны всеми возможными способами их реализовывать.



**Евгений Викторович БУШМИН,**  
председатель Комитета Совета Федерации  
по бюджету

**3** А ПЯТЬ МИНУТ трудно конкретно высказаться, но хотелось бы сказать вот что. Во-первых, конечно, проект постановления мы с вами получили, прочитали. Доклад прослушали, и, наверное, первое, что нужно сделать, – принять этот проект постановления за основу. Во-вторых, о чем хотелось бы сказать: к этому постановлению у нас есть программа действий. На самом деле, конечно, мне хотелось бы говорить не о постановлении, а о программе действий вообще, потому что Комитет по бюджету, который рассматривал этот проект на своем заседании, предлагает внести несколько пунктов. Конкретно таких пунктов к программе действий 11, которые, как нам хотелось бы, были бы учтены или по крайней мере учтены в основном при принятии этого постановления в целом.

Что мы хотели отметить в программе действий? Конечно, повышение заработной платы. В том, что для федеральных бюджетников это повышение будет, мы не сомневаемся. Наша задача – грамотно пройти ситуацию с повышением заработной платы бюджетникам в регионах. И мы отмечаем в своих предложениях, чтобы не менее чем в 1,2 раза она была повышена. При этом самое главное, чтобы были выделены дополнительные средства бюджетам субъектов Российской Федерации на повышение заработной платы, и это повышение произошло на условиях финансирования расходов.

Кроме того, нам бы хотелось, чтобы в бюджеты субъектов Федерации попадали

не только средства федерального бюджета из раздела «Межбюджетные отношения», но и чтобы большей самостоятельностью, конечно, они обладали в получении достаточных средств, в том числе и на повышение заработной платы. Поэтому наше следующее предложение – обязательное перераспределение налога на прибыль. И 3,5 из 7,5 процентных пункта, которые сейчас у федерального бюджета, необходимо отдать в бюджеты субъектов Федерации, чтобы реально мы могли говорить об удвоении заработной платы бюджетникам за три последующих года. У нас есть очень серьезные предложения, связанные с налоговыми изменениями. Как вы помните, это проблема с возвращением капиталов. И мы предлагаем упорядочение порядка налогового амнистирования.

На самом деле мы считаем, что 13 процентов налога, которые сейчас есть, и линейная шкала – уже подход к амнистированию: каждый может перевести капитал и уплатить 13 процентов. Единственное, что сейчас потребуют, – оправдательные документы. При упрощенном подходе, когда не будут требовать такие документы, при зачислении денег на счет в российском банке можно подойти к проблеме амнистии в совершенно обычном налоговом режиме, без всяких авралов и специальных решений. Но надо сказать, что здесь единственное и главное – это предусмотреть, чтобы такая вот наша, в кавычках, амнистия не превратилась в проблему отмывания денежных средств, полученных преступным путем.

Мы полагаем усовершенствовать режим применения НДС, и уже несколько лет это предлагали. Рады, что этой проблеме уделено серьезное внимание.

Надо сказать, что по пункту о создании гражданского общества, когда в судебном порядке разбирается методика кадастровой оценки земли, уже сделан первый шаг. Совет Федерации принял соответствующее решение. Нам осталось довести его до закона, принятого Государственной Думой, одобренного Советом Федерации и подписанного Президентом.

У нас есть некоторые другие предложения, которые в рамках короткого выступления не озвучить. Мы в письменном виде все это представим и надеемся, что при рассмотрении в целом этого постановления и программы действий по нему наши предложения, а также дополнения будут учтены.



**Николай Андреевич ВОРОНИН,**  
*председатель Свердловской областной Думы  
Законодательного Собрания  
Свердловской области*

**П**РЕЖДЕ всего хочу выразить признательность за предоставленную возможность принять участие и выступить на заседании Совета Федерации, вобравшего в себя авторитетнейших представителей всех регионов России.

Законодатели Свердловской области разделяют оценку Послания, данную в докладе Сергея Михайловича Миронова, и воспринимают его как стратегический программный документ, определяющий развитие нашей страны. Полностью разделяю точку зрения, что это требует от нас, законодателей всех уровней, большой и напряженной работы.

Вместе с тем считают, что принципиальной особенностью в законодательской деятельности на современном этапе являются назревшая необходимость системного подхода к правовому обеспечению развития страны, разработка целостной системы законодательства.

Если мы хотим создать правовую основу для развития страны на годы и десятилетия вперед, а именно эту задачу ставит Президент, нам не обойтись без четко продуманной стратегии законодательской деятельности. И правильно, что разработку и определение программы стратегии действий законодателей России взял на себя Совет Федерации. Именно здесь работают законодатели, имеющие огромный опыт политической, общественной, государственной деятельности, представляющие все многообразие Российской Федерации.

Безусловно, можно и нужно ставить сегодня задачу разработки программы законодательной деятельности на региональном уровне. Однако разработка долгосрочных планов законо-

творческой деятельности в регионах вряд ли будет эффективной и реализуемой. Наличие же четко продуманной стратегии законодательской деятельности на федеральном уровне, разработка проекта федеральной программы законодательной деятельности в Российской Федерации не только помогли бы законодателям регионов планировать свою законодательскую деятельность, но и обеспечили бы возможность активного участия в разработке федеральных законов депутатского корпуса субъектов Федерации.

Послание Президента, как это следует из изучения его текста, существенно повышает роль парламентаризма, парламентской деятельности. Положение о парламентском расследовании, возможность выдвижения кандидатур представителей победивших на региональных парламентских выборах партий на высшую должность, формулирование системы ценностей, которая не может находиться вне законодательской деятельности, и другие основы, безусловно, повышают роль и значение законодательной (представительной) власти. А это, в свою очередь, требует поднять на новый уровень и взаимодействие федеральных и региональных законодателей.

Уверен, многие мои коллеги – руководители законодательных органов субъектов Федерации могут сказать, что благодаря Совету Федерации и лично Сергею Михайловичу Миронову, Александру Порфирьевичу Торшину, Александру Ивановичу Казакову и многим другим членам Совета Федерации мы имеем хорошую площадку для выработки подходов к координации законодательской деятельности.

Сложившаяся практика предварительного рассмотрения на заседаниях Совета законодателей важнейших законопроектов обеспечивает подготовку и принятие федеральных законов в значительной степени с учетом мнения региональных законодателей. А участие в заседаниях Совета законодателей Президента Российской Федерации обеспечивает эффективный диалог исполнительной и законодательной власти.

В таком взаимодействии есть еще один огромный плюс. Участие представителей региональных парламентов в выработке концептуальных подходов к решению крупных правовых проблем обеспечивает большую согласованность законодательской деятельности, повышает ответственность региональных законодателей, значительно ускоряет создание единого правового пространства и реализацию единой государственной политики.

Политика, устремленная в будущее, требует от нас, законодателей, чтобы наши законы, как федеральные, так и региональные, были также обращены в будущее. Поэтому считаю, что при-

нятие программы действий Совета Федерации по реализации Послания Президента, а главное, реализация этой программы будут серьезным законодательным вкладом в поступательное развитие России.



**Дмитрий Иванович БЕДНЯКОВ,**  
*член Комитета Совета Федерации  
по правовым и судебным вопросам*

**У**ВАЖАЕМЫЕ коллеги, я хотел бы внести три достаточно кратких предложения.

Первое. Для исключения поспешности при рассмотрении законов было бы целесообразно указать в этом постановлении на то, что мы можем и должны перейти к двухэтапному обсуждению законов, которые поступают для одобрения в Совет Федерации, так, например, как мы поступили с законом о выборах депутатов Государственной Думы. Мне кажется, что это совершенно правильно и даст возможность очень взвешенно, квалифицированно подходить к оценке того или иного закона, который к нам поступает.

Второе. Я считаю, что мы не должны злоупотреблять правом законодательной инициативы, так как мы вторая палата, или верхняя, как некоторые говорят, и наши законодательные инициативы могут потом войти в противоречие с нашей конституционной функцией по одобрению принятых Государственной Думой законов.

И третье. Я считаю, что по кадровым вопросам мы должны голосовать обязательно тайно с использованием бюллетеней, для того чтобы повысить значимость и исключить какую-либо возможность влияния на голосование, особенно при решении вопросов о назначении судей Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Конституционного Суда и работников Генеральной прокуратуры.





**Левон Хоренович ЧАХМАХЧЯН,**  
председатель подкомитета по вопросам  
производственного самоуправления  
Комитета Совета Федерации по вопросам  
местного самоуправления

**Х**ОТЕЛ бы обратить особое внимание на важное положение в Послании Президента Российской Федерации, касающееся информационной политики. Мысль о том, что телевидение, как эффективное средство массовой информации, не должно служить корпоративным, узкогрупповым интересам, а должно отражать объективные реалии нашей жизни и выражать насущные интересы россиян, может быть, и не нова, но, пожалуй, впервые столь четко и ясно сформулирована как актуальная, имеющая и государственное, и общенациональное значение. По сути это – обращение Президента страны к нам, парламентариям, предлагающее закрыть законодательно все лазейки для зомбирования и растления граждан, пренебрежения к прошлому, аполитичности.

Приведу конкретный пример, когда по всем телеканалам шли передачи, посвященные Великой Отечественной войне. Но существует вероятность того, что с телеэкранов исчезнут материалы о Великой Отечественной войне и ее участниках. Как говорится, кампания завершилась. И снова произойдет крен в сторону развлекательных и шоу-программ, показа иностранных боевиков. Патриотизм, уважение к собственной истории, гордость за страну, в которой мы живем, стремление быть ей нужным и полезным – это не разовые акции, а ежедневный напряженный труд. И это должны помнить руководители всех телеканалов.

Предлагаю следующее: каждый комитет, каждая комиссия должны по своему направлению деятельности регулярно формулировать своего рода информационный пакет для печатных и электронных средств массовой информации.

Достоинством общества должны быть не только обсуждаемые вопросы и принимаемые решения, но и уже имеющиеся положительные примеры в самых разных сферах жизнедеятельности (экономика, культура, наука, спорт и так далее), а затем эти предложения мы должны обобщать, возможно, в виде систематической программы действий на информационном поле страны.



**Алексей Иванович АЛЕКСАНДРОВ,**  
заместитель председателя  
Комитета Совета Федерации  
по обороне и безопасности

**В** ПОСЛАНИИ Президента Российской Федерации прозвучало очень важное положение, непосредственно касающееся нашей работы, об усилении парламентского контроля. Особое значение в связи с этим имеет парламентское расследование. Этот институт широко распространен и в Европе, и в Соединенных Штатах Америки. Попытки проведения парламентских расследований делались и в нашей стране.

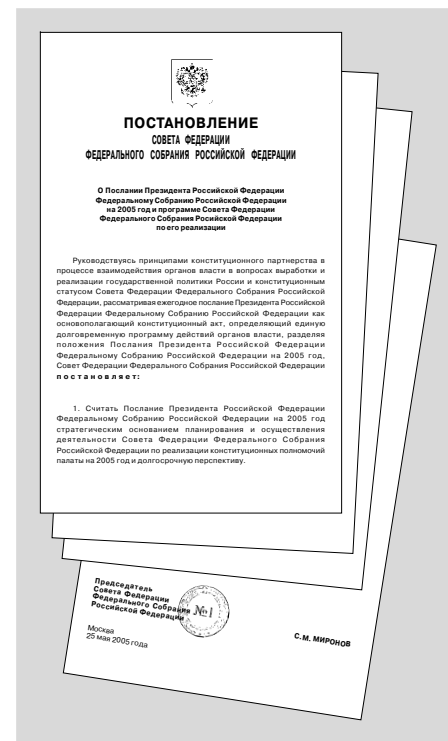
И сейчас этот серьезный вопрос поставлен принципиально. Нужен закон о парламентских расследованиях в Российской Федерации. Серьезный шаг по разработке процедуры в практическом направлении сделала наша комиссия по расследованию теракта в Беслане. Предложений по законопроекту было сделано очень много за последние десять лет. Одно могу сказать: ни в Конституции, ни в действующем законодательстве никаких препятствий для этого закона нет. Необходимо только решить вопрос о концепции законопроекта, где грамотно использовать нормы государственного и уголовно-процессуального права, решить вопрос о пределах расследований и разработать их процедуру. Было бы целесообразно Совету Федерации образовать рабочую группу по подготовке этого законопроекта.

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**О Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год и программе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по его реализации**

Руководствуясь принципами конституционного партнерства в процессе взаимодействия органов власти в вопросах выработки и реализации государственной политики России и конституционным статусом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации как палаты Федерального Собрания Российской Федерации, рассматривая ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации как основополагающий конституционный акт, определяющий единую долговременную программу действий органов власти, разделяя положения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Считать Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год стратегическим основанием планирования и осуществления деятельности Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по реализации конституционных полномочий палаты на 2005 год и долгосрочную перспективу.
2. При реализации конституционных полномочий палаты исходить из необходимости:
  - соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
  - развития личности и гражданского общества в целом;
  - совершенствования правовых основ развития России как демократического государства, приоритетности обеспечения правовых гарантий государственной защиты прав и свобод граждан;
  - совершенствования системы разграничения полномочий между уровнями власти;
  - повышения эффективности государственного управления;
  - законодательного обеспечения развития



эффективного государства, укрепления федерализма;

- укрепления законности и развития политической системы, повышения роли партий в формировании государственной политики;
- соблюдения интересов национальной безопасности, последовательной и эффективной борьбы с терроризмом и организованной преступностью;
- разработки концепции национальной информационной политики;
- повышения эффективности правосудия и расширения доступа граждан к принятым судебным актам;
- проведения активной политики либерализации предпринимательского пространства;
- принятия мер по стабилизации граждан-

ского оборота, кардинального расширения возможностей для свободного предпринимательства и сферы приложения капиталов;

обеспечения граждан доступным жильем; приоритетного осуществления социальной политики, в том числе из необходимости повышения уровня жизни населения, решения демографических проблем, улучшения ситуации в сфере науки, образования, здравоохранения, борьбы с алкоголизмом и наркоманией, формирования здорового образа жизни;

проведения эффективной инвестиционной политики;

укрепления международного авторитета России;

выполнения международно-правовых обязательств Российской Федерации;

отстаивания российских внешнеполитических и внешнеэкономических интересов, развития сотрудничества приграничных регионов с территориями соседних государств, международной поддержки и обеспечения прав соотечественников за рубежом.

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

подготовить с учетом предложений комитетов и комиссий Совета Федерации и внести на утверждение Совета палаты проект Программы действий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год;

осуществлять методологическое сопровождение мероприятий комитетов и комиссий Совета Федерации, проводимых в соответствии с Программой действий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год, и координацию подготовки ежегодного доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации».

4. Совету палаты:

утвердить до окончания весенней сессии 2005 года Программу действий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год;

исходить при решении вопросов финансирования законопроектной и научно-исследовательской деятельности Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации из приоритетов, определенных в Посла-

нии Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год.

5. Внести в июне 2005 года на рассмотрение Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей) вопрос о действиях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год.

6. Комитетам и комиссиям Совета Федерации при подготовке предложений к проекту Программы действий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год, и планам основных мероприятий и мониторинга Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации исходить из приоритетов, определенных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год, основных положений доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2004 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации».

7. Поручить Комитету Совета Федерации по международным делам и Комиссии Совета Федерации по информационной политике подготовить план мероприятий по разъяснению положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год в рамках международной и межпарламентской деятельности палаты и представить его на утверждение Совета палаты.

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

**Председатель Совета Федерации  
Федерального Собрания  
Российской Федерации  
С.М. МИРОНОВ**

Москва  
25 мая 2005 года  
№ 161-СФ

### Почетной грамотой Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации награждены:

**И.А. Ларочкина,**

член Совета Федерации  
Федерального Собрания  
Российской Федерации;

**Ф.Г. Хамидуллин,**

член Совета Федерации  
Федерального Собрания  
Российской Федерации;

**Н.А. Цветков,**

президент  
финансовой корпорации  
«УРАЛСИБ»;

**В.В. Гиренко,**

председатель  
комитета по Регламенту и  
депутатской этике  
Законодательного  
Собрания Еврейской  
автономной области;

**В.М. Ерошкина,**

заместитель  
председателя комитета по  
социально-экономической  
политике, вопросам  
бюджета и налогов  
Законодательного  
Собрания Еврейской  
автономной области;

**М.М. Кауфман,**

председатель  
комитета по аграрной  
политике, вопросам  
природопользования и  
экологии Законодательного  
Собрания Еврейской  
автономной области;

**В.В. Семенчук,**

депутат  
Законодательного  
Собрания Еврейской  
автономной области;

**Н.Н. Дудов,**

губернатор Магаданской  
области;

**Т.Н. Москалькова,**

врио по должности  
первого заместителя  
начальника Правового  
департамента Министерства  
внутренних дел Российской  
Федерации;

**Е.И. Мякишева,**

помощник  
члена Совета Федерации  
Е.П. Ильюшкина;

**М.У. Носинов,**

руководитель  
аппарата Комитета  
Совета Федерации по  
экономической политике,  
предпринимательству и  
собственности;

**А.Н. Семиколенных,**

заместитель Председателя  
Счетной палаты Российской  
Федерации;

**В.И. Стародубов,**

заместитель  
Министра здравоохранения  
и социального развития  
Российской Федерации;



**В Совете Федерации  
Федерального Собрания  
Российской Федерации**

**Ю.В. Трофимов,**

председатель  
Законодательного  
Собрания Оренбургской  
области;

**ООО «Клиника доктора  
Кравченко»;**

**В.В. Маклакова,**

техник  
диспетчерской службы  
эксплуатации ФГУ  
«Автотранспортный  
комбинат»  
Управления делами  
Президента Российской  
Федерации;

**А.Н. Сергеев,**

заместитель  
руководителя аппарата  
Комитета Совета Федерации  
по финансовым рынкам и  
денежному обращению;

**Ивановская**

**государственная  
текстильная академия.**



**Михаил Ефимович НИКОЛАЕВ,**  
заместитель Председателя Совета Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации

# НАШЕ СЕМЕЙНОЕ НАСЛЕДИЕ

*2005 год особенный – год 60-летия Победы нашего народа в Великой Отечественной войне. Минуты шесть десятилетий с того исторического момента, когда благодаря подвигу русского солдата мировая цивилизация освободилась от «коричневой чумы». Затем закономерность победы нашего народа была убедительно доказана последующими событиями всемирного значения: запуск первого искусственного спутника Земли, полет первого космонавта Юрия Гагарина, первый выход в открытый космос Алексея Леонова, мирное применение ядерной энергии, первые автоматические станции на планетах Солнечной системы и другие великие достижения. При этом стоит подчеркнуть, что над руинами и пепелищами, оставленными войной, вследа за красным стягом Победы всегда и всюду вскоре поднимались корпуса новых зданий, например многоэтажного комплекса МГУ. Израненная страна начинала мирную жизнь в первую очередь с возрождения образования и науки.*

**Е**СЛИ смотреть в будущее с позиции прошлого, то можно сделать вывод: Россия рождена быть великой – в этом содержится истинный смысл ее существования. Таковой она была и останется в веках. Как известно, основными хранителями и продолжателями фамильных, а вместе с ними и национальных традиций являются семья, род. Это обстоятельство закрепляет за ними их уникальное место в национальной системе образования и воспитания, в социализации каждого нового поколения.

Семья с ее устойчивыми принципами взаимоотношений между старшими и младшими, женской и мужской половинами, кровными родственниками и свойственниками была и остается той основной средой, в которой осуществлялось приобщение ребенка к коренным основам национальной, производственной и общественной жизни, к выработанным предшествующими поколениями духовным ценностям, к осознанию своего места и роли в коллективе и в обществе в целом.

В семье происходит гражданская, сословная, религиозная, этническая самоидентификация человека. Ее успех или неуспех зависит от содержания и целенаправленности семейного воспитания, от умелого применения в повседневной жизни приемов традиционной народной, или этнокультурной, педагогики. Речь идет об использовании лучших образцов и бо-

гатеиших традиций национальной культуры в образовании и воспитании детей.

Все начинается с имени ребенка. В языке каждого народа нет слов более субъективных и индивидуальных, чем личные имена. Сегодня ощущается возвращение к памяти рода, возрождению старых имен, забытых за минувшие десятилетия и даже столетия. Возвращаются даже забытые необычайно красивые языческие имена, которые у всех народов имели богатые и разнообразные традиции. Возвращение каждому поколению имен дедов и прадедов формирует у молодежи представление о непрерывности связи живущих с предшествующими поколениями родственников. Кроме того, у всех народов существуют схожие представления о том, что имя, данное ребенку, каким-то образом определяет его дальнейшую судьбу.

Сегодня, так же как и вчера, по детским именам можно проследить отношение семьи к национальной традиции или отметить ее полное отсутствие. Общество должно помогать молодым родителям овладевать традицией имянаречения, чтобы не повторялся сумасбродный случай присвоения российскому мальчику вместо человеческого имени классификационного номера какого-то астероида. Подобные новации знакомы нашему обществу по культурной революции 20-х годов прошлого столетия, когда за доблесть считалось порвать все связи с национальной традицией. У современников не стерлась из памяти и волна протеста против введения ИИН, обезличивающего гражданина. С содроганием мы смотрим также на фотографии узников концлагерей с инвентарными номерами.

Другая обязанность семьи – обучить ребенка родному языку. Долг государства и общества – оказать ей в этом действенную помощь. Ведь язык является базовым элементом индивидуальной культурной самобытности нации. Слава Богу, в России не существует никаких формальных препятствий для языковых традиций. Однако трудности существуют. Ведь традиционное воспитание органически связано с личным образом жизни, типом хозяйственной деятельности и социальными отношениями. Оно рассчитано не на вольное революционное обновление и быстрые трансформации, повторение и воспроизводство ранее созданных образцов поведения, структур познания, установок и т.д. Сегодня это особенно наглядно в отношениях к детям Севера и Арктики, родители которых в силу особенностей традиционного хозяйствования ведут кочевой образ жизни. Дети надолго разлучаются с родителями и теряют бес-

ценные уроки семейного воспитания в унифицированных условиях многонациональных интернатов и школ.

Неожиданные препятствия в обучении детей на родном языке возникли у семей, оказавшихся за пределами России после распада СССР. Этим нашим соотечественникам требуется серьезная поддержка, но опыта оказания им эффективной помощи у нас еще не выработано. Эта проблема требует своего исчерпывающего решения. А пример в этом нам подает Израиль, который создает все необходимые условия для цивилизованного возвращения граждан на свою историческую родину, в большую семью, и обеспечивает эффективную поддержку национально-культурных общин за границей.

Каждая семья в ответе прежде всего за здоровье и безопасность своего ребенка. И здесь полезно следовать национальным традициям поддержания крепкого здоровья и физического развития детей. Посильный труд, общение с природой, игры и спортивные состязания, а также здоровый образ жизни родителей остаются и ныне фундаментом детского здоровья.

В последние годы в общественном сознании россиян произошел очевидный сдвиг в сторону здорового образа жизни. И это прекрасная дань народной традиции. Существуют до сих пор действенные профилактические социально-медицинские, физиотерапевтические, даже социально-культурные меры, оберегающие семью от болезни. Если не считать инфекционных и социальных болезней, привнесенных цивилизацией, разные народы выработали эффективные охранительные меры против детской смертности, трагических родов, бытовых увечий. Народные акушерки, повитухи, были своими людьми в каждой семье. И ныне существует мечта иметь своего семейного врача, следящего за здоровьем человека от рождения. Думаю, что каждая наша семья со временем будет иметь своего врача, своего учителя и своего священника.

Традицией большинства народов является многодетность семьи. Многодетные родители во все времена пользовались особым уважением. Однако в нашем современном обществе преобладает нуклеарная семья – семья с одним ребенком. И параллельно растет число неполных семей. Почему так произошло? Государственным институтам необходимо в этом разбираться и найти выход из этой тупиковой ситуации. Предстоит так выстроить законодательство, чтобы иметь большую семью было престижно и не слишком обременительно для любящих родителей.

Мечта каждой семьи – видеть своих детей высокообразованными, квалифицированными специалистами, для которых гарантирована интересная высокооплачиваемая работа. А это безусловно связано с доступностью образования, наличием рабочих мест, со многими другими факторами. Но сегодня, увы, далеко не каждая семья может позволить себе оплатить обучение детей в соответствии с имеющейся мечтой. И здесь огромные трудности испытывают сельские дети. Как тут быть? Ответ можно найти, если обратиться к народным традициям кооперации, сочувствия, сострадания и взаимовыручки. Традиционно наше общество относилось заботливо к каждому ребенку. Существенным моментом воспитания было внушение детям с малых лет непреложной истины, что в условиях суровой действительности только объединение сил, кооперация, забота об общем благе создают настоящего человека и позволяют выжить всем. Отсюда – традиция взаимопомощи, стремление каждого внести свой вклад в общее дело, помочь другим членам общины, включая нетрудоспособных.

Могу привести опыт меценатов, попечительских советов, например, Республики Саха (Якутия). Не только состоятельные люди, но даже пенсионеры по зову сердца и движению души выделяют солидные суммы из личных средств для оказания адресной помощи учащимся и педагогам. Я возглавляю Ассоциацию попечительских советов учреждений образования Республики Саха (Якутия) и убежден в большом будущем этой формы общественной поддержки детства во всех регионах России. Мне также выпала честь возглавить Фонд содействия развитию культуры, науки, образования, одним из национальных проектов которого стало возрождение и всестороннее развитие народной взаимовыручки как традиции жизнестойкости местного сообщества. При этом традиция народной взаимовыручки в современных условиях представляется как бескорыстное вложение средств в обучение молодого, одаренного способностями земляка, не имеющего материальных средств для получения соответствующего образования.

Сегодня уже создаются фонды развития села, предусматривающие направление части ресурсов на поддержку способной молодежи при получении образования. По решению сельского схода определяются кандидатура претендента на помощь в обучении, объем затрат, включающий плату за обучение, стипендию и стоимость проезда в оба конца во время летних каникул. Затем необходимые средства аккумулируются за счет по-

ступлений из различных источников, в том числе от реализации сельскохозяйственной продукции.

Современный город способен оказать помощь сельским детям. Городская интеллигенция в состоянии осуществлять немало полезных проектов в поддержку сельских детей, сельской семьи. Городские землячества, семьи, частные лица, предприниматели способны проводить детские конкурсы и творческие смотры, олимпиады, праздники, экскурсии, помогать абитуриентам и начинающим студентам из села в адаптации к городским условиям, становиться меценатами для одаренных детей из малообеспеченных сельских семей. Городские школы также должны налаживать связи со своими сельскими сверстниками.

Распространение гражданской инициативы по поддержанию семьи имеет важное значение для дальнейшего благоприятного развития нашего государства. А это, в свою очередь, требует того, чтобы интеллектуальная элита, как ядро общества, инициировала новую поведенческую модель через все возможные каналы воздействия на общественное сознание. На этом направлении предстоит большая организаторская работа по созданию региональных фондов содействия развитию культуры, науки, образования. Центральной задачей этих структур должно стать всемерное содействие активному освоению и умножению неисчерпаемого интеллектуального и духовного потенциала каждого российского региона в новых изменяющихся условиях.

Для всестороннего и гармоничного развития личности требуются не только здоровье, образование, достойный уровень жизни, но и право на культурную и национальную самобытность. Утверждение культурной самобытности семьи происходит во всех сферах ее жизни. Вероисповедание, кухня, одежда, домашнее убранство, отношения между членами семьи, между старшими и младшими, традиционные праздники, обычаи, свадьбы и похороны, иные церемонии и жизненные ценности – на всем присутствует печать той или иной культурно-национальной самобытности.

В России накоплен многовековой опыт поддержания культурного многообразия. Этот опыт приобрел характер продуманной государственной политики. Примером может служить многомиллионная и многолетняя Москва, правительство которой последовательно поддерживает стремление горожан к культурной самобытности, укрепляет взаимодействие их национально-культурных обще-



ственных объединений. Растет число школ этнокультурной программой преподавания, строятся храмы и центры, представляющие разные культуры. При финансовой и организационной поддержке проводится множество национальных празднеств и торжеств, других массовых мероприятий. Радостно сознавать, что сегодня подобную картину можно наблюдать и в других регионах России. Наш межнациональный мир, согласие наших граждан крепче там, где национально-культурные общины соблюдают взаимную толерантность и лояльность, строят свои взаимоотношения на единых для граждан России ценностях, на осознании себя частью общероссийской гражданской общности. Одной из таких непреходящих ценностей является общая Победа всех народов России в Великой Отечественной войне.

Традиционная система воспитания детей всегда была сложной и гармоничной. В ее основе лежал труд. С детства, находясь рядом с родителями, старшими сестрами и братьями, другими родственниками, ребенок всем комплексом общественного воздействия, а главное, объективными потребностями жизни постепенно и неуклонно вовлекался в трудовой процесс.

К труду приучали постепенно и основательно. Дети трудились по собственной воле. Дети, насколько могли, помогали взрослым в

повседневных хозяйственных заботах. Старшие дети принимали участие в воспитании младших. Сегодня, в эпоху растущего бытового комфорта и интеллектуализации труда, задача трудового воспитания детей растворяется в повседневности, особенно в городских семьях.

В семье закладывается духовное и нравственное ядро личности. Семья сильно своим единомыслием, единым мировоззрением. Религиозные семьи, исключая, конечно, сектантов, в своем духовном единстве легче переносят неустойчивость жизни. Они значительно крепче нравственно. Однако путь к духовности, на мой взгляд, не требует абсолютной веры. Он может быть вполне рациональным, обеспеченным высокой образованностью и культурой всех членов семьи. Считаю, что всегда рациональная, духовно наполненная система воспитания в народной педагогике – достижение традиционной культуры.

Опять же по народной традиции детей с малолетства учили уважать старших. Существующие правила этикета не позволяли детям вмешиваться в разговоры взрослых, шуметь. Неписанный моральный кодекс требовал правдивости, честности, верности слову. Осуждались зависть, хитрость. Детей никогда не били. Средством принуждения было общественное мнение. Старшие воспитыва-

ли своим примером, убеждением, разъяснением и обучением. Помимо родителей воспитанием занимались дед и бабка, большим авторитетом пользовались дяди и тети.

У всех народов старики всегда проявляли большую заботу о детях, любили их и уделяли им должное внимание, стараясь ежедневно в непринужденных беседах передавать им свои знания. Складывались продуктивные отношения между детьми и мудрым дедушкой.

Дед и отец уделяли особое внимание экологическому воспитанию. Сообщали сведения о явлениях природы, приучали к охоте, рыбной ловле. Учили беречь природу, брать от нее только самое необходимое для жизни. До наших дней сохранился целый комплекс природоохранных обычаев, норм, правил, запретов, освящавшихся религией и внушавшихся с детства.

Помимо игр и посильного участия в труде взрослых, усвоения экологических навыков, большое значение имел фольклор, в том числе фольклор детский. Творчески одаренных детей с удовольствием учили петь, танцевать, играть на музыкальных инструментах. Наиболее доступными для детей были загадки, развивающие живой интеллект – смекалку. Сказки и эпические песни несли сведения о традиционных формах поведения при различных обстоятельствах, воспитывали любовь к работе, расширяли кругозор.

Сегодня мы наблюдаем, как на стыке традиционного и современного в окружающей жизни, особенно в трудовом и экологическом, нравственном воспитании детей, возникли новые проблемы и противоречия. От них не надо уклоняться, их надо выявлять и решать. Еще большая проблема – сохранить народные традиции и обычаи, которые оказались преданы забвению. Они известны лишь узкому кругу лиц – старикам. О том, что теперь многое забыто, говорит тот факт, что женщинам и пожилым в общественном транспорте молодые люди теперь не уступают место. Теперь редко кто придерживается народной педагогики. Ее вытеснили организованные стандартные формы дошкольного и школьного обучения.

Молодым родителям надо многому учиться, чтобы возродить проверенные веками методы народной педагогики. Поэтому я всегда с глубоким почтением относился к ныне покойному основателю единственного в России, а может быть и в мире, Музея народной педагогики в якутском селе Оросу Константину Спиридоновичу Чиряеву. Он же был первым президентом региональной Ассоциации сторонников народной педагогики. Давней дружбой я связан с замечательным педаго-

гом современности академиком и доктором наук Геннадием Никандровичем Волковым, чья книга «Педагогика любви» стала бестселлером. Труд представляет собой избранные этнопедагогические сочинения, объединенные яркой творческой идеей, оживляющей и выполняющей смысл всю многообразную работу по обучению и воспитанию человека. Именно Г.Н. Волков ввел в научный оборот понятие «этнопедагогика» и указал пути сохранения всего лучшего, что существует в традиционной педагогической культуре каждого народа.

Конечно, традиционные родовые и семейные ценности, как и национальные традиции, эволюционируют, видоизменяются, но всегда заслуживают уважения и поддержки, если при этом не противоречат правам человека и не отвергают общечеловеческие ценности. Ни одна народная культура не направлена против блага человека. Традиционные ценности тем и прекрасны, что оберегают семью от ложных ценностей, привносимых коммерческими интересами массовой культуры, а также различными тоталитарными сектами и разношерстными фундаменталистами, многочисленными маргинальными группами.

Настало время приступить к подготовке и выпуску энциклопедии «Большая семья в России», где помимо статей научного характера будут представлены статьи с описанием патриотического подвига самых знаменитых семей с десятью и более детьми. Я еще не говорил на эту тему с Геннадием Никандровичем Волковым, но уверен, что такая работа будет ему по силам. Следует подумать об установлении государственного праздника «День российской семьи», на который придут родители и дети, все домочадцы в национальных костюмах, чтобы самим поучаствовать в празднике, послушать народные песни, посмотреть народные танцы, отведать блюда национальной кухни. Уже устанавливают День матери, День отца, все знаем День защиты детей. По силам ввести и День семьи. Ведь Новый год давно именуют семейным праздником. Значит, есть потребность в таких торжествах.

Шагнув в XXI век, наша цивилизация вступает на новый этап развития. Чтобы современные идеалы не отторгались жизнью и реально влияли на повседневную практику социальной деятельности, необходимо воспользоваться громадным потенциалом народной педагогики, необходимо оглянуться назад и с вершины пройденного оценить прошлое, при этом не забыть, не упустить самое ценное, а взять его с собой и на его основе строить наше счастливое будущее.

## 151-е заседание Совета Федерации

11 мая 2005 года открылось 151-е заседание Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. В повестку дня было включено 9 вопросов.

Одобрены Федеральный закон «О внесении изменений в статью 333<sup>3</sup> части второй Налогового кодекса Российской Федерации», направленный на снижение размеров ставок сбора за пользование некоторыми объектами водных биологических ресурсов, а также Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», регламентирующий установление в Российской Федерации пропорциональной избирательной системы, в соответствии с которой все депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты.

Принято за основу постановление Совета Федерации «О Поисании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год и программе действий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по его реализации». В нем речь идет о политическом курсе и фундаментальных принципах развития страны,

определенных Президентом Российской Федерации на долгосрочную перспективу, а также о приоритетах и программе конкретных действий палаты по реализации этого курса в соответствии с конституционным статусом Совета Федерации.

Сопредседателем двусторонней межпарламентской комиссии Федерального Собрания Российской Федерации и Миллы Меджлиса Азербайджанской Республики утверждена заместителем Председателя Совета Федерации С.Ю. Орлова.

Первым заместителем председателя Комитета Совета Федерации по промышленности Председателя Думы Федерального Собрания С.В. Шатириев.

Назначены на должность судей Верховного Суда Российской Федерации генерал-майор юстиции А.И. Соловьев и полковник юстиции Ю.А. Калинин.

В рамках «правительственного часа» был рассмотрен вопрос «Финансовое обеспечение разграничения полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации». С докладом выступил Министр финансов Российской Федерации А.А. Кудрин. Им было отмечено, что теперь за регионами и муниципалитетами закреплены определенные финансовые источники. Они полностью обеспечивают возложенный на них объем полномочий в отличие от прежней практики, приводившей к неисполнению финансовых законов в связи с несоответствием своих возможностей.

По итогам первого квартала финансовое положение регионов в 2005 году не ухудшилось. Уровень их доходов вырос на 33%, включая трансферты. Только пять регионов получили доходы меньше 100% по сравнению с прошлым годом. 17 субъектов Федерации увеличили свои доходы больше чем на 50%.

Министром финансов было отмечено, что принятие Федерального закона № 122 привело к повышению ответственности руководителей регионов по исполнению социальных обязательств. Монетизация в стране не стала «всеобщей и обязательной», так как большинство регионов применило смешанную систему, сохранив ряд натуральных льгот для отдельных категорий граждан. К федеральному бюджету отнесены 43 льготные категории граждан, в том числе ветераны, инвалиды, «чернобыльцы». Расходы на социальную поддержку этих категорий граждан увеличились в натуральном выражении в четыре раза по сравнению с прошлым годом.

Также А.А. Кудриным было подчеркнуто, что в федеральном бюджете на 2005 год в разделе «Межбюджетные трансферты» предусмотрена финансовая помощь субъектам Федерации: субсидии и дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов. Дотации не носят целевого характера и могут быть направлены субъектами Российской Федерации на реализацию

мер по социальной защите граждан. Субсидии являются целевыми и зарезервированы для дотации услуг ЖКХ, для социальной поддержки репрессированных и реабилитированных граждан, для социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла, для выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей. Дотации, субсидии и трансферты регионам выделяются Правительством Российской Федерации в полном и опережающем объеме. Субвенции могут быть увеличены, а ссуды частично списаны тем регионам, которые за три года не допустят увеличения кредитной задолженности по социальным обязательствам, прежде всего по выплате зарплаты бюджетникам.

Министром финансов предложено внести изменения в бюджет 2005 года. Суть предлагаемых изменений заключается в увеличении финансовой помощи регионам. К этому предложению Минфин России пришел после проведения ряда совещаний в регионах и анализа готовности регионов к реализации закона о местном самоуправлении. Министр финансов предложил на 20,1 млрд руб. увеличить объем субсидий регионам, чтобы улучшить сбалансированность финансовой обеспеченности субъектов Российской Федерации.

## НОВОСТИ БЕГУЩЕЙ СТРОКОЙ

**11 мая**

Состоялось 151-е заседание Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Прошло заседание Организационного комитета девятого Петербургского международного экономического форума 2005 года.

**12 мая**

Комиссия Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации провела заседание, на котором были заслушаны отчет о работе Счетной палаты в 2004 году и информация МЧС России об использовании бюджетных средств.

Состоялись парламентские слушания «Правовое обеспечение создания и функционирования особых экономических зон в Российской Федерации», в которых принимали участие члены комитетов Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике; по экономической политике, предпринимательству и собственности; по делам Севера и малочисленных народов.

**19 мая**

Комиссия Совета Федерации по информационной политике провела парламентские слушания на тему «Власть, общество и средства массовой информации».

В заседании «круглого стола» на тему «Реформа местного самоуправления в России: проблемы и перспективы» приняли участие члены

комитетов Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике, по вопросам местного самоуправления.

**22–27 мая**

Члены Совета Федерации участвовали в заседаниях комиссий ПАСЕ, которые проходили в городах Лимассоле (Кипр), Анталии (Турция), Париже (Франция).

**24 мая**

В Совете Федерации состоялось заседание подкомитета по работе с женщи-



нами Российско-китайского комитета дружбы, мира и развития, которое открыла и провела заместитель Председателя Совета Федерации С.Ю. Орлова.

Председатель Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности В.А. Озеров открыл и провел семинар

«Научные основы национальной безопасности Российской Федерации». В нем участвовали члены Совета Федерации, представители Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Совета Безопасности Российской Федерации, руководители научных учреждений.

Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике участвовал в международной конференции «Стратегия развития мукомольно-крупяной промышленности России».

**24–27 мая**

Дни Милли Меджлиса Азербайджанской Республики в Федеральном Собрании Российской Федерации.

**25 мая**

Состоялось 152-е заседание Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

## 152-е заседание Совета Федерации

В среду, 25 мая, состоялось очередное пленарное заседание, в повестку дня которого был включен 21 вопрос. Наиболее важный из них – одобрение Федерального конституционного закона «О внесении изменения в статью 7 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации». Еще были рассмотрены и одобрены следующие федеральные законы:

«О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах». Закон направлен на совершенствование и упрощение налоговой системы и создание для налогоплательщиков более благоприятного налогового режима в осуществлении экономической деятельности;

«О внесении изменений в статью 346<sup>9</sup> части второй Налогового кодекса Российской Федерации». Данный федеральный закон направлен на уточнение положений, касающихся вопроса о сроках уплаты единого сельскохозяйственного налога. В действующей редакции кодекса отсутствовала норма о сроках уплаты аван-

совых платежей по сельхозналогу по итогам отчетного периода. Кроме того, имела место неточность нормы о сроках уплаты этого налога по истечении налогового периода. Внесенные изменения устранили имеющиеся неточности и неясности;

«О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации»;

«О государственном языке Российской Федерации». Необходимость принятия этого закона вызвана тем, что в действующем законодательстве Российской Федерации о языках недостаточно полно раскрыты функции русского языка как государственного языка Российской Федерации. Не в полной мере разработан механизм правового регулирования использования государственного языка во всех сферах общественной жизни. Русский язык в Российской Федерации выполняет несколько социальных функций: он является национальным языком русского народа, составляющего около 84 процентов жителей России, средством межнационального общения народов России и стран СНГ, государственным

языком Российской Федерации, употребляемым в разных сферах общения;

«О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации». Поправки утверждают правовой статус частного охранника и обязывают работодателя проводить социальное страхование работников;

«О внесении изменения в статью 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» в части исключения из подсудности районного суда и включения в подсудность мирового судьи уголовных дел о преступлениях, предусмотренных частью 3 статьи 327 «Подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков»;

«О ратификации Дополнительного соглашения между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о российско-китайской государственной границе на ее Восточной части». Этим документом уточняется линия российско-китайской границы на двух участках (в районах островов Большой, в верховьях реки Аргунь, и Тарабаров, при слиянии рек Амур и Уссури близ города Хабаровска);

«О ратификации протоколов, касающихся изменений Конвенции о международной гражданской авиации».

На этом заседании Совета Федерации были отклонены федеральные законы «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О таможенном тарифе» и «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации».

Принят ряд постановлений, среди которых наиболее важное «О Послании Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год и программе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по его реализации».

На «правительственном часе» был заслушан доклад Правительства Российской Федерации о некоторых проблемах реализации Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации, с которым выступил Министр регионального развития Российской Федерации В.А. Яковлев.

Состоялась церемония открытия Дней Милли Меджлиса Азербайджанской Республики в Федеральном Собрании Российской Федерации.

## НОВОСТИ БЕГУЩЕЙ СТРОКОЙ



**Николай Петрович ТУЛАЕВ,**  
председатель Комиссии Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности, с декабря 2000 года представитель в Совете Федерации от Калининградской областной Думы, член Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности, член Комиссии Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации

– Николай Петрович, насколько можно судить по названию комиссии – по Регламенту и организации парламентской деятельности, – главная забота комиссии – это, естественно, сам Регламент Совета Федерации и вся организация парламентской деятельности. Объем работы более чем всеобъемлющ. Кроме того, на каждое заседание палаты комиссия выносит предложения по прекращению и подтверждению полномочий членов Совета Федерации, об изменениях составов комитетов и комиссий Совета Федерации, так что по количеству подготовленных постановлений ваша комиссия, безусловно, явный лидер. А вот об участии Комиссии по Регламенту и организации парламентской деятельности в законотворческой деятельности читателей нашего журнала, в том числе и многим членам Совета Федерации, известно мало.

– Пожалуй, Вы правы. Работа нашей комиссии над законопроектами, законами со стороны видна не всем, включая моих коллег-сенаторов. Между тем согласно принятому Советом Федерации 30 января 2002 года Регламенту Совета Федерации к

## ДЛЯ НАС ВСЕ САМОЕ ГЛАВНОЕ: И РЕГЛАМЕНТ, И ПАРЛАМЕНТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

вопросам ведения Комиссии Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности относится законодательное обеспечение порядка формирования Совета Федерации, статуса члена Совета Федерации. В этом плане последний год работы оказался не только напряженным, но и результативным.

С 1 января 2005 года вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральный закон «О статусе члена Совета Фе-

дерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и о признании утратившим силу пункта 12 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»». Внесенные в закон о порядке формирования Совета Федерации изменения направлены на регулирование ряда правоотношений, реализация которых вызывала на практике значительные затруднения.

В частности, федеральным законом исключается возможность досрочного отзыва члена Совета Федерации по инициативе органа государственной власти, его избравшего (назначившего), устанавливается трехмесячный срок для избрания (назначения) члена Совета Федерации вновь избранным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, законодательным органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставляется право при избрании члена Совета Федерации рассматривать одну кандидатуру в случае, если альтернативные кандидатуры не представлены.

Предусмотрено, что полномочия члена Совета Федерации начинаются со дня принятия Советом Федерации решения о подтверждении полномочий данного члена Совета Федерации и прекращаются со дня принятия Советом Федерации решения о подтверждении полномочий нового члена Совета Федерации. Эти нововведения позволяют избежать ситуации, когда член Совета Федерации, полномочия которого в соответствии с федеральным законом завершены, принимает участие в заседании Совета Федерации, выполняет иные конституционные полномочия члена Совета Федерации.

Названные изменения будут способствовать укреплению статуса члена Совета Федерации при исполнении им своих полномочий, обеспечению стабильности состава палаты и в целом повышению эффективности деятельности Совета Федерации.

Но одобрение Советом Федерации закона – это лишь верхушка айсберга. Мало кто знает, что принятию названного закона предшествовало проведение Комиссией по

Регламенту и организации парламентской деятельности «круглого стола» по проблеме реализации Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», который состоялся 23 декабря 2003 года. С учетом рекомендаций «круглого стола» комиссией была создана рабочая группа, которая подготовила соответствующий законопроект, одобренный на заседании палаты 23 июня 2004 года. В качестве законодательной инициативы Совета Федерации он был направлен в Государственную Думу.

Таким образом, от выдвижения общей идеи до вступления закона в силу прошел один год. Думаю, для такого важного закона, вызывавшего, да и поныне вызывающего дискуссии, это не такой большой срок.

Хотелось бы сказать еще вот о чем. Разработать законопроект, конечно, дело непростое. Но это даже не полдела. Сколько их, хороших и нужных, к сожалению, пылится в архивах! Зачастую самая трудоемкая часть законодательной деятельности приходится на «лоббирование» (конечно, в лучшем смысле этого слова) законопроекта в Государственной Думе.

Немало времени, труда пришлось затратить и членам комиссии, и руководству палаты, чтобы убедить депутатов, в частности членов Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, в необходимости принятия именно нашего проекта. Для этого им надо было снять с рассмотрения уже принятый в первом чтении законопроект по этому же вопросу, внесенный группой их коллег. Это было очень непросто, но, как видите, сумели убедить.

– А с принятием закона все ли спорные моменты оказываются разрешены? Не остается ли таких, которые никак не поддаются «законности»?

– Идеальных законов, как известно, не существует. Это уже аксиома. Некоторые ученые, политики предлагают предусмотреть в законе избрание членов Совета Федерации населением субъектов Федерации. Наверное, можно подготовить такой законопроект, который, с одной стороны предполагая участие в избрании членов Совета Федерации граждан конкретного субъекта, в то же время не войдет в противоречие с частью 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации. Другое дело, целесообразно ли это делать именно сейчас? Не уверен. Думаю, что именно сейчас, когда деятельность Совета Федерации на подъеме (чего стоит, например, только одно принятие палатой такого важного и актуальнейшего, вызвавшего большой интерес в обществе доклада «О состоянии законодательства в Российской Федерации»), вряд ли есть смысл в ближайшем дво-три года менять концепцию избрания членов Совета Федерации. Она состоялась, оправдала себя на практике и вполне дееспособна.

– Николай Петрович, с 12 мая 2005 года вступил в силу еще один закон, над которым комиссия также активно работала. Имеется в виду Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Какова его основная функция?

– Прежде всего хочу сказать, что согласно этому за-

кону комиссия в соответствии с вопросом ее ведения является головной. Подготовку законопроекта мы начали с апреля 2004 года. Вроде бы давно. Но для его принятия избрали другой путь по сравнению с тем законом, о котором речь шла вначале.

Также создали в комиссии рабочую группу, подготовили текст проекта, получили предложения по нему из других комитетов и комиссий, внесли необходимые правки. А дальше направили законопроект своим коллегам в Комитет Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы.

Внесение изменений в закон о статусе вызвано необходимостью приведения его положения в соответствие с трудовым и избирательным законодательством, законодательством о государственной гражданской службе. Часть предлагаемых поправок направлена на совершенствование системы оплаты труда помощников членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, а также разработку оптимального механизма финансового обеспечения деятельности парламентариев с целью повышения эффективности использования и экономии бюджетных средств на содержание палат Федерального Собрания.

Как видите, содержание законопроекта таково, что необходим был совместный, заранее выработанный и согласованный единый вариант законопроекта. Несколько месяцев в совместной рабочей группе палат дорабатывался текст законопроекта. Немало времени понадобилось на согласование его с Правительством Российской Федерации.

В итоге законодательная инициатива была направлена в Государственную Думу от

имени семи депутатов Государственной Думы и шести членов Совета Федерации, представляющих две комиссии нашей палаты – по Регламенту и организации парламентской деятельности и по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации. В результате закон в Государственной Думе прошел все три чтения в почти рекордные сроки – за три календарных дня.

Может, стоит такую практику совместной подготовки законопроектов использовать почаще? Разумеется, не всегда такое единение получается, однако, думаю, время от времени к ней возвращаться стоит.

**– Членам Совета Федерации, наверно, интересно будет узнать, какие еще изменения в закон о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы стоит ожидать в ближайшее время? Определенные идеи и предложения в комиссии, как известно, есть. Причем можно отметить конкретные предложения, которые комиссия старается тщательно и заранее апробировать.**

– Все началось еще в прошлом году, точнее, 30 ноября 2004 года, когда комиссией был проведен «круглый стол» на тему «Конституционный институт неприкосновенности парламентария: проблемы реализации». В нем приняли участие члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, работники Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Министерства внутренних дел, Министерства юстиции, научных институтов.

Проведение такого расширенного «круглого стола» было вызвано теми обстоятельствами, что два федеральных зако-

на, регулирующие процессуальный иммунитет депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации – «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, – не идентично определяют порядок возбуждения дел в отношении парламентариев, производства следственных действий, правовые последствия отказа палаты Федерального Собрания в даче согласия на лишение депутата Государственной Думы или члена Совета Федерации неприкосновенности. Кроме того, оба названных правовых акта не в полной мере соответствуют правовой позиции по этому вопросу Конституционного Суда Российской Федерации (постановление от 20 февраля 1996 года № 5-П). Необходима подготовка системных поправок в федеральные законы, регулирующие парламентский иммунитет депутата Государственной Думы и члена Совета Федерации.

Есть предложения и по другим статусным вопросам. Но, возможно, следует избрать более кардинальный вариант: не вносить бесконечные поправки в закон, а подготовить новую редакцию закона о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы. Кажется, к такой мысли склоняются и в Государственной Думе. Если так – что ж, будем вместе с депутатами готовить законопроект. Начнем работу не с пустыми руками, опробованные наработки у нас уже есть.

**– Как правило, на своих заседаниях комиссия рассматривает и другие законопроекты, которые не касаются порядка формирования палаты или статуса члена Совета Федерации. Что можно сказать о них?**

– В самом деле, едва ли не

на каждом заседании мы рассматриваем один-два различных законопроекта. К примеру, в прошлом году рассматривали такие разные проекты федеральных законов, как «О внесении изменений и дополнений в статью 28.2 Закона Российской Федерации «О милиции», «О внесении изменения в статью 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и многие другие.

Тут возникает совершенно оправданный вопрос о том, какое отношение эти законопроекты имеют к работе комиссии? А имеют они что ни на есть самое прямое отношение. Опять-таки к примеру, в 2004 году был принят Федеральный закон «О внесении изменений в статью 29 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации», которым был изменен порядок назначения на должность и освобождения от должности заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации и половины состава аудиторов Счетной палаты. Поэтому возникла необходимость главы 26 Регламента изложить в новой редакции. Что и было сделано Комиссией Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации и нашей комиссией.

Аналогичная работа ведется и по другим законам, если их нормы в той или иной мере касаются основного закона нашей палаты – Регламента Совета Федерации. Ну а поскольку законы, имеющие непосредственное отношение к Регламенту, принимаются ежегодно, то членам комиссии приходится работать не покладая рук. Как говорится, покой нам только снится.

## НОВОСТИ БЕГУЩЕЙ СТРОКОЙ

**25 мая**

Председатель Совета Федерации С.М. Миронов встретился с Председателем Сената Парламента Королевства Бельгия Анн-Мари Лизен. Во встрече принимали участие председатель Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности В.А. Озеров и заместитель председателя Комитета Совета Федерации по международным делам В.Н. Лихачев.

**26 мая**

В Совете Федерации состоялись «круглые столы»: «Мировая юстиция в системе правосудия Российской Федерации» (Комитет по правовым и судебным вопросам), «Правовые и организационно-методические проблемы обеспечения аудита и бухгалтерского учета в сельскохозяйственных кооперативах» (Комитет по аграрно-продовольственной политике), «Совершенствование инфраструктуры фондового рынка: торговые и учетные системы» (Комитет по

финансовым рынкам и денежному обращению).

Комитет по делам Севера и малочисленных народов провел парламентские слушания на тему «Бюджетная обеспеченность субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам, и проблемы их устойчивого развития».

Прошло восьмое заседание Совета по развитию малого и среднего предпринимательства при Председателе Совета Федерации. На нем обсуждалась роль малого и среднего бизнеса в подъеме экономики в муниципальных образованиях Российской Федерации.

**26–28 мая**

В городе Угличе Ярославской области Комитет Совета Федерации по вопросам местного самоуправления участвовал в работе семинара «Организация социального обслуживания молодежи в муниципалитетах».



## НОВОСТИ БЕГУЩЕЙ СТРОКОЙ





**Владимир Федорович КУЛАКОВ,**  
**председатель Комиссии Совета Федерации**  
**по контролю за обеспечением деятельности**  
**Совета Федерации**

**П**РЕЗИДЕНТ Российской Федерации В.В. Путин, выступая в июле прошлого года в Совете Федерации на заседании Совета законодателей, назвал вопросы обеспечения парламентской деятельности самыми чувствительными в законотворческой работе. И с главой государства нельзя не согласиться. Опыт, накопленный со дня создания комиссии, подтвердил важность и необходимость ее работы, которая осуществляется по таким главным направлениям: анализ фактического обеспечения деятельности Совета Федерации, формирование проекта бюджета и сметы расходов по обеспечению деятельности Совета Федерации, анализ и подготовка предложений по стандартам обеспечения деятельности Совета Федерации (на основе эффективного использования денежных средств), анализ исполнения сметы расходов путем осуществления парламентского контроля за соблюдением нормативных правовых актов по обеспечению деятельности Совета Федерации.

Еще раньше, в сентябре 2002 года, в рамках II Байкальского экономического форума на основе зарубежного

## НАДЕЖНО ПАРЛАМЕНТСКУЮ

*Россия в отличие от большинства демократических стран Запада не имеет богатых парламентских традиций, складывавшихся веками. Возможно, поэтому на уровне как Федерального Собрания, так и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации нам пришлось столкнуться с определенными проблемами, в том числе по ре-*

опыта формирования бюджетов парламентов таких стран, как Канада, Италия, Великобритания, Греция, а также используя собственные наработки, Комиссия Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации предложила практический путь обеспечения парламентской деятельности в законодательных (представительных) органах государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Это был нетрадиционный путь, где в основу финансового планирования положен нормативный подход, означающий прежде всего нормирование (стандартиза-

цию) условий деятельности Совета Федерации. Эта новация была воспринята с большим вниманием и поддержана руководителями законодательных собраний Дальневосточного и Сибирского регионов на заседаниях «круглого стола». Выработанные таким образом конкретные предложения и рекомендации затем широко обсуждались в прессе.

В 2003 году Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию отметил: «Мы наконец – юридически и фактически – восстановили единство страны. Укрепили государственную власть. Приблизили феде-

ральную власть к регионам. Благодаря восстановлению единого правового пространства смогли вплотную заняться разграничением полномочий между центром и регионами». Тем самым проблемы обеспечения деятельности законодательных (представительных) органов в центре и субъектах Федерации получили новый импульс. Работа была продолжена на выездных научно-практических семинарах, которые проводились в Калининградской областной Думе, законодательных собраниях Оренбургской

и иных норм и нормативов обеспечения парламентской деятельности, определенных Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе, Регламентом и постановлениями Совета Федерации, распоряжениями Председателя Совета Федерации, Положением об Аппарате Совета Фе-

реализуется форма финансово-экономического обеспечения деятельности субъектов права законодательной инициативы в регионах, предложенная комиссией после изучения опыта парламента Канады, где более 150 лет существует и успешно функционирует комиссия парламентского контроля. Необходимо подчеркнуть, что финансовая независимость и самостоятельность сенаторов – одна из ведущих тенденций в мировой парламентской практике.

Среди стандартов по другим направлениям обеспечения деятельности Совета Федерации можно назвать следующие: восемь – по обеспечению законотворческой деятельности, три – по обеспечению жильем членов Совета Федерации и работников Аппарата Совета Федерации. Разработаны три положения об обеспечении международной деятельности верхней палаты Федерального Собрания, два нормативно-правовых акта по поддержке парламентских СМИ, ряд нормативно-правовых актов о прохождении государственной службы в Аппарате Совета Федерации, по подготовке, переподготовке и повышению квалификации помощников членов Совета Федерации, работников структурных подразделений, аппаратов комитетов и комиссий.

Особо следует подчеркнуть, что работа над стандартами обеспечения деятельности не была спонтанной и непланомерной. Все положения отработывались в тесном контакте с ответственными работниками Аппарата Совета Федерации, проходили проверку методом экспериментов. Результаты обсуждались, выслушивались мнения членов Совета Федерации, учитывались все предложения, и только потом прини-

## ОБЕСПЕЧИВАТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

*лизация организационных функций. К ним в первую очередь можно отнести функции по структурированию и регламентации собственной деятельности, организации вспомогательного обеспечения. О работе Комиссии Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации рассказывает ее председатель Владимир Федорович КУЛАКОВ.*

области и Республики Карелия. И здесь в ходе прямого общения с коллегами выработывались наиболее оптимальные варианты решения поставленных проблем.

К 2004 году в Комиссии Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации было разработано, обосновано и представлено на утверждение Председателя Совета Федерации С.М. Миронова более 40 нормативно-правовых актов (стандартов обеспечения деятельности).

Стандарт – это научно обоснованная совокупность оптимальных организационно-правовых, финансово-экономических, информацион-

дерации, приказами Руководителя Аппарата Совета Федерации и другими нормативно-правовыми актами.

Из разработанных стандартов 28 нормативно-правовых актов по обеспечению деятельности Совета Федерации реализуют положения Конституции Российской Федерации и Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы». Среди них – ежегодные постановления Совета Федерации об объемах расходов, выделяемых на обеспечение деятельности членов Совета Федерации в субъектах Российской Федерации. В настоящее время Советом Федерации

мались итоговые коллегиальные решения.

При разработке основных положений стандартов обеспечения деятельности Совета Федерации пришлось заниматься проблемами финансово-экономического характера. Им посвящался «круглый стол» в рамках седьмого Петербургского экономического форума в июне 2003 года. Сформированные в ходе этой работы предложения, рекомендации, выводы легли в основу вектора по разработке методологических основ (методологии) обеспечения парламентской деятельности, которые, в свою очередь, позволили Комиссии Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации и Научно-экспертному совету при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации определить их как оптимальную систему категорий, принципов и норм, регулирующих правовые и финансово-экономические составляющие законотворческого процесса.

Финансово-экономическую модель обеспечения парламентской деятельности мы понимаем как свод правил, закономерностей и связей, используемых при практическом обеспечении финансовыми ресурсами затрат, направленных на создание необходимых и достаточных условий субъектам права законодательной инициативы для наиболее полной реализации ими своих полномочий. Такими правилами в финансово-экономической модели обеспечения законодательной деятельности являются нормы или стандарты рациональности, предопределяющие логическую непротиворечивость, простоту, наблюдаемость, точность, практичность, предсказуемость, а также мониторинг эффективности затрат.

Следует отметить, что тесное взаимодействие с руководителями законодательных органов власти субъектов Российской Федерации в рамках Совета по взаимодействию Совета Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей) позволило более детально подойти к вопросам обеспечения законотворческой деятельности в субъектах Федерации, обратить на данный вопрос внимание первых лиц государства, в том числе Президента Российской Федерации.

К разработке действенной финансово-экономической модели обеспечения парламентской деятельности как сбалансированного и скоординированного в федеральном центре и регионах механизма создания оптимальных финансовых, материальных, правовых, информационных и иных условий для эффективного законотворчества Комиссия Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации приступила задолго до начала нового этапа реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации. Финансово-экономическая модель обеспечения парламентской деятельности формировалась под воздействием основных положений тогда еще только проекта Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, требований бюджетных посланий Президента Российской Федерации, программ социально-экономического развития Российской Федерации. Основой для реализации финансовой экономический модели обеспечения парламентской деятельности в центре и в регионах был избран системно-практический подход.

В сентябре 2004 года в рамках Байкальского экономического форума Комиссия Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации провела совместно с Законодательным собранием Иркутской области «круглый стол» на тему «Финансово-экономическое обеспечение законодательной деятельности: проблемы и перспективы». В ходе «круглого стола» были всесторонне рассмотрены и обсуждены вопросы функционирования и развития системы обеспечения парламентской деятельности в центре и в регионах России. Было выработано единое понимание финансово-экономической модели обеспечения парламентской деятельности как сбалансированного и скоординированного в федеральном центре и регионах механизма создания оптимальных финансовых, материальных, правовых, информационных и иных условий для эффективного законотворчества. Участники «круглого стола» предложили законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации при формировании бюджетной заявки на обеспечение парламентской деятельности использовать методологические основы построения финансово-экономической модели обеспечения парламентской деятельности и методические материалы, подготовленные Комиссией Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации.

Органы законодательной власти в центре и субъектах Федерации имеют единую природу. Они выполняют функции легитимного источника власти в строгом соответствии с действующим законодательством, в котором закреплены их полномочия (Конституция

Российской Федерации, конституции и уставы субъектов Федерации). Они воздействуют на общественные отношения опосредованно: через реализацию своих полномочий; через качество разрабатываемых и принимаемых законов; через объективность и своевременность принятия решений; через мнения избирателей; через постоянное партнерство с различными органами власти, которые по своей сущности несут ответственность за реализацию своих полномочий перед источником власти, перед народом.

В этой связи, по нашему мнению, каждое законодательно установленное полномочие субъекта права законодательной инициативы законодательного органа власти в силу ответственности за его реализацию, за результат и возможные последствия для государства, субъекта Федерации и общества должно обеспечиваться финансированием на самом высоком, опережающем уровне. Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 года обратил особое внимание на вопросы становления парламентаризма, муниципальной и судебной власти. В частности, Владимир Владимирович сказал: «Убежден, для современной России ценности демократии не менее важны, чем стремление к экономическому успеху или социальному благополучию людей... Мы исходим из того, что иметь в стране развитые демократические процедуры не просто необходимо, но и экономически выгодно».

Комиссией Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации подготовлена и выпущена книга «Проблемы и механизмы реализации Федерального закона «О государственной гражданской служ-

бе Российской Федерации» в законодательных (представительных) органах власти». В ней мы попытались обобщить предложения по конкретным направлениям и определить механизмы практической реализации основных положений данного федерального закона. Следует отметить работу по приведению в соответствие с действующим законодательством Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с вступлением в силу Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Данный вопрос находился под личным контролем Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронова и его заместителей. Было принято решение о создании рабочей группы, в состав которой вошли члены Совета Федерации, Руководитель Аппарата Совета Федерации, его заместители, а также руководители структурных подразделений Аппарата Совета Федерации. В дальнейшем состав рабочей группы пополнился представителями Комиссии Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности. Рабочая группа плодотворно сотрудничала с Комитетом Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы. Были проведены совместные заседания.

Предпринятые совместные усилия стали основой для плодотворной и результативной работы, которая завершилась одобрением Советом Федерации данного закона 27 апреля 2005 года. И здесь хотелось бы отметить, что рабочая группа Комиссии Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федера-

ции одновременно решила задачи по нормативному и правовому урегулированию вопросов прохождения государственной гражданской службы помощниками членов Совета Федерации. Здесь мы опирались на зарубежный опыт, в котором очень четко учитывается специфика статуса государственных служащих в законодательных органах власти, их участие в законодательном процессе, а также их роль, задачи и функции в профессиональном обеспечении деятельности депутатов и парламента в целом.

Так, во Франции статус, задачи и функции сотрудников парламента определяются палатами самостоятельно в соответствии с общими положениями о государственной службе. Как результат – весь процесс прохождения государственной гражданской службы в законодательном органе власти находится под пристальным вниманием парламентариев. Следует заметить, что именно во Франции государственная служба наиболее престижна и авторитетна.

Во многих странах приняты специальные законодательные акты, регулирующие статус, структуру и функции аппарата парламента, порядок прохождения государственной службы в нем. В США, например, основным нормативным актом в этой сфере является закон о реорганизации государственной службы в Конгрессе (1970 г.), в Швеции – закон о Риксдаге (1974 г.), в Великобритании – закон об организации работы Палаты общин (1978 г.).

Отдельного внимания заслуживают законы «О Парламенте Канады» и «О сотрудниках Парламента и отношениях между ними», регламентирующие все особенности прохождения государственной гражданской службы в Парламенте Канады.

Накопленный опыт члены Комиссии Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации совместно с Управлением кадров и государственной службы Аппарата Совета Федерации пытались внести в качестве поправок в рассматриваемый в тот период проект федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Однако не все было учтено.

В законодательстве Российской Федерации указанная специфика непосредственно не выделена. Представляется, что в сложившейся ситуации особенности прохождения гражданской службы в органах законодательной власти (равно как и в судах) необходимо учитывать по крайней мере в тех актах, которые принимаются на общегосударственном уровне и на уровне субъектов Федерации для развития положений Федерального закона «О государственной гражданской службе».

К сожалению, наше опасение, что эти документы будут учитывать прежде всего особенности государственной службы в органах исполнительной власти, сбывается. Так, например, в подготавливаемых соответствующими органами нормативных документах (указах) отсутствует понятие «аппарат федерального органа государственной власти» (что особенно актуально для Государственной Думы, Совета Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации). Также при разработке не учитывается двойное подчинение существенной части государственных служащих аппаратов парламентов, сотрудников аппаратов комитетов и комиссий как руководителю аппарата этого органа, так и председателю комитета (комиссии).

Перенимая лучший зарубежный опыт организации государственной службы, не следует забывать имеющиеся отечественные традиции. Мы так и стараемся поступать. В обширной нормативно-правовой базе прошлых лет значительное место принадлежит петровской Табели о рангах всех чинов воинских, статских и придворных (1722 г.), введение которой после отмены местничества и разрядных книг коренным образом изменило организацию и сущность государственной службы в России. Данный аспект в современной специальной литературе широко обсуждается и осмысливается. Следует лишь отметить, что подлинно революционный смысл, историческое значение, практическое применение этого юридического акта Петра I состояло в глубокой рационализации гражданской административной службы. В основу приема на службу в органы государственного управления и назначения на должности впервые был положен принцип служебной пригодности.

Еще в России XVIII–XIX веков в качестве позитивного опыта регулирования служебного продвижения чиновников можно выделить разработку и практическое применение порядка производства в классные чины и замещения должностей государственных служащих, создание своего рода механизма реализации карьеры, который обеспечивал чиновникам повышение по службе в соответствии с их разрядами через официальные установленные сроки выслуги лет или за «отличия». Обращает внимание широкое использование различных форм оценки и требований к профессиональным знаниям, деловым и нравственным качествам российских чиновников тех лет как важного усло-

вия, без которого не могло осуществляться продвижение по службе, в том числе испытания, аттестации, квалификационные характеристики.

Следует отметить меры правительственной дореволюционной России по повышению престижности карьеры государственного служащего, в частности по созданию высокого статуса как представителя власти, разработке системы стимулирования службы через поощрения различными формами материального и морального порядка.

Анализ практики регулирующего воздействия государства на развитие служебной карьеры чиновников в дореволюционной России показывает, что необходимо юридическое обеспечение государственной кадровой политики. Можно обратиться к материалам социологического исследования РАГС по вопросам кадровой политики в начале проведения реформы государственной службы. Они содержат много полезной информации. Ее обобщение с данными из других источников, с результатами последних исследований позволяет сделать вывод о том, что существенных изменений в отношении людей к результатам кадровой политики государства в настоящее время не произошло.

Вместе с тем, как показала практическая работа над проектом федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», отдельные государственные органы имеют различное представление о формах и методах реформирования гражданской службы в Российской Федерации. Поэтому некоторые статьи данного федерального закона в отдельных государственных органах трактуются по-разному. При этом в настоящее время – во время вступле-

ния в силу Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в ограниченный срок от нас требуется разработка большого количества документов, определяющих механизмы реализации основных положений закона. И эти документы на федеральном уровне должны разрабатываться одной структурой, иначе различное толкование положений Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» приведет к противоречиям в процессе нормативно-правового регулирования. То есть отсутствие федерального государственного органа по управлению государственной службой может негативно сказаться на ходе реформирования государственной службы в Российской Федерации.

По этому поводу следует заметить, что с 1846 года в России руководство чиновниками государственной службы было сосредоточено в администрации государя как субъекта верховной власти – в Инспекторском департаменте канцелярии, который выполнял функции всероссийского управления кадров государственной службы.

Обобщая мнение многих моих коллег – членов Совета Федерации, можно сделать следующий вывод: реформа государственной службы – лучший повод поднять ее статус в обществе. Но, к сожалению, в общественном сознании сложился негативный образ государственного служащего – чиновника, бюрократа. Применительно к реальной действительности думаю, что проводимые реформы государственной службы просто нуждаются в правдивом освещении событий, которое невозможно без активного вовлечения в эту работу

средств массовой информации, образовательных и иных учреждений.

В соответствии со сроками проведения основных мероприятий и мониторинга Совета Федерации на весеннюю сессию 2005 года Комиссия Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации 1 июня 2005 года провела научно-практический семинар в городе Магадане. В ходе семинара изучены проблемы законодательной и правоприменительной практики обеспечения парламентской деятельности субъектов законодательной и государственной гражданской службы. Вновь избранным депутатам Магаданской областной Думы (выборы состоялись 22 мая 2005 г.) были вручены методологические материалы по вопросам организации обеспечения деятельности субъектов права законодательной инициативы, а также по вопросам организации прохождения государственной службы и взаимодействия административных органов и муниципальных образований области.

В рамках девятого Петербургского международного экономического форума 9 июня 2005 г. в Москве проведен «круглый стол» на тему «Нормативно-правовое обеспечение парламентской деятельности как важнейший фактор повышения эффективности законотворческой деятельности в период проведения административной, бюджетной и социальной реформ» с участием представителей законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, делегации Парламентского Центра Канады, руководителей аппаратов законодательных органов субъектов Федерации, представителей ведущих учебных заведений, осуществляющих подготовку, переподготовку и повышение квалификации го-

сударственных гражданских служащих.

По результатам «круглого стола»:

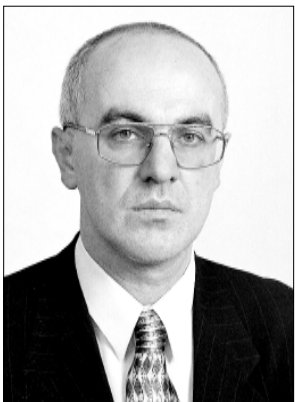
изучены проблемы законодательной и правоприменительной практики нормативно-правового и финансово-экономического обеспечения парламентской деятельности в рамках единого правового пространства страны;

определены направления и границы проведения мониторинга обеспечения законотворческой деятельности субъектов законодательной инициативы, законодательного (представительного) органа в центре и субъектах Федерации;

определены направления совершенствования основных положений и правовых основ финансово-экономической модели обеспечения законотворческой деятельности законодательного (представительного) органа в центре и в субъектах Федерации;

определены основные направления совершенствования кадрового обеспечения парламентской деятельности.

Участники «круглого стола» подтвердили вывод о правильности выбранного пути, направленного на создание законодательных основ финансовой независимости и самостоятельности парламентариев.



**Сергей Александрович ВАСИЛЬЕВ,**  
председатель Комитета Совета Федерации  
по финансовым рынкам и денежному обращению

## ФОРМИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ — ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО

— В Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию затронут ряд принципиальных идеологических и политических вопросов. В качестве главной задачи он определил развитие России как свободного, демократического государства. Увязывается ли это с теми проблемами, которые решает сейчас комитет, который Вы возглавляете?

— Задачи, поставленные в нынешнем Послании Президента, безусловно, связаны с теми проблемами, которые решает Комитет Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению. Это касается и стратегической задачи развития России как свободного, демократического государства — ведь формирование стабильной финансовой системы и свободной конкурентной среды на российских финансовых рынках является одним из

ключевых направлений работы по построению в нашей стране подлинно демократического общества.

Сформулированы в Послании Президента на 2005 год и более конкретные задачи, в решении которых наш комитет будет участвовать в ближайший период. Речь идет прежде всего о стимулировании привлечения в нашу национальную экономику средств, накопленных гражданами. Комитету по финансовым рынкам и денежному обращению совместно с Комитетом по бюджету предстоит принять участие в работе по созданию законодательной основы для обеспечения упрощенного порядка декларирования накопленных в предыдущие годы капиталов.

Кроме того, в своей работе мы исходим из озвученного Президентом принципа преемственности прошлого и нынешнего посланий Федеральному Собранию, воспри-

нимаем эти два документа «как единую программу действий... на ближайшее десятилетие». С учетом этого важнейшим приоритетом в работе комитета остается сформулированная Президентом в Послании на 2004 год задача по созданию правовых условий для развития долгосрочного жилищного кредитования с целью решения проблемы обеспечения граждан доступным жильем. В прошлом году в этом направлении были предприняты серьезные усилия. В результате был принят пакет федеральных законов, среди которых такие важные, как Федеральный закон «О кредитных историях» и Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотечных ценных бумагах». Однако работа на этом не закончена. Сейчас комитет осуществляет анализ правоприменительной практики. По мере необходимости в указанные законы бу-

дут подготовлены и внесены поправки.

— По каким еще ключевым направлениям в минувшем году осуществлялась деятельность комитета?

— В 2004 году комитет участвовал в подготовке к принятию Советом Федерации почти 40 федеральных законов, в том числе по 17 законам — в качестве главного исполнителя. Кроме того, около 60 законопроектов мы рассмотрели на стадии их подготовки к первому и второму чтениям. Рассмотренные законы и законопроекты затрагивали практически все вопро-

щего создание единой системы страхования вкладов с обязательным участием в ней банков, привлекающих депозиты населения.

Следует заметить, что предложения членов Совета Федерации по правилам вхождения банков в систему страхования вкладов не были первоначально учтены при принятии данного закона, и это стало одной из причин возникших летом 2004 года проблем в банковском секторе. Потребовалась срочная корректировка законодательства. В результате был оперативно подготов-

Еще одним ключевым моментом в 2004 году стало принятие новой редакции Федерального закона «О банкротстве кредитных организаций». Результатом этого решения должно стать повышение эффективности процедур ликвидации кредитных организаций, обеспечение в должной мере защиты интересов кредиторов, устранение серьезных препятствий на пути реформирования банковского сектора, рост доверия к банковской системе в целом.

— Каким вопросам посвящались «круглые столы», дру-

## СТАБИЛЬНОЙ СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЗАДАЧА ГОСУДАРСТВА

сы, относящиеся к ведению комитета. Наряду с уже упомянутыми выше были приняты важные изменения в законодательство, регулирующее деятельность участников рынка ценных бумаг, страхового рынка, сферы инвестирования пенсионных накоплений, вопросы противодействия легализации доходов, полученных преступным путем.

Однако особое внимание в минувшем году было уделено вопросу совершенствования законодательной базы в банковской сфере. Никто, по-видимому, не будет спорить с утверждением, что российская банковская система недостаточно эффективно выполняет одну из своих основных функций — трансформацию сбережений в инвестиции. Важным шагом на пути решения этой проблемы стало принятие в конце 2003 года Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», предусматриваю-

лен и принят Федеральный закон «О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», который является законом временного действия и призван обеспечить безболезненное прохождение переходного периода до вступления всей банковской системы в обязательное страхование вкладов физических лиц в банках Российской Федерации.

Почти одновременно были внесены изменения в Федеральный закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», отражившие мнение членов Совета Федерации в части создания равноконкурентной среды на рынке банковских услуг и устранявшие особые условия для Сбербанка России в системе страхования вкладов.

гие мероприятия? Повлияли ли они каким-либо образом на решение обсуждавшихся проблем?

— Необходимо подчеркнуть, что на парламентских слушаниях и «круглых столах» могут обсуждаться любые проблемы, связанные с совершенствованием законодательства. Предметом обсуждения могут стать и общая ситуация в той или иной сфере законодательного регулирования, и концепция конкретного законопроекта, и текст законопроекта на любой стадии его рассмотрения в парламенте, и практика применения законодательства.

В течение 2004 — начале 2005 года Комитет по финансовым рынкам и денежному обращению три раза проводил парламентские слушания и восемь раз — «круглые столы», в ходе которых были рассмотрены наиболее актуальные вопросы законодательской деятельности. Все эти мероприятия про-

шли очень интересно, при большом стечении заинтересованных специалистов, представлявших органы законодательной и исполнительной власти разного уровня, бизнес-сообщество, экономическую науку. Не имея возможности подробно говорить о каждом мероприятии, назову только три из них, которые вызвали наибольший общественный резонанс: «Круглый стол» на тему «Кредитные бюро в России: законодательное обеспечение и перспективы развития» (25 февраля 2004 года), парламентские слушания «О ходе реализации Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (25 ноября 2004 года) и «Круглый стол» на тему «О ходе реализации Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (28 апреля 2005 года).

Принимавшиеся по итогам проведенных мероприятий рекомендации используются комитетом как руководство к действию при рассмотрении в Совете Федерации тех или иных законодательных актов. Рекомендации также направлялись в Государственную Думу, в Правительство Российской Федерации, в отдельные министерства и ведомства. Реакция на них была различной, но довольно часто к нашим предложениям прислушивались. Приведу только один пример. По итогам работы «круглого стола» на тему «Пенсионная реформа в России и развитие финансовых рынков», проведенного комитетом в рамках восьмого Петербургского экономического форума, были приняты рекомендации, в соответствии с которыми, в частности, Правительство Российской Федерации было предложено снять необоснованные ограничения на ряд ценных бумаг, доступных для инвестирования средств пенсион-

ных накоплений. Данный вопрос был своевременно решен принятием постановления Правительства Российской Федерации № 502 от 30 сентября 2004 года, которое значительно расширяет круг инструментов для инвестирования средств пенсионных накоплений.

**– По каким ключевым направлениям в последнее время проводились выездные заседания и в каких регионах каким проблемам уделялось первостепенное внимание?**

– За последний год комитет провел два выездных заседания, причем в таких разных городах, как Калининград и Пермь. При этом тема обоих заседаний была одинаковой: и в Калининграде, и в Перми мы рассматривали проблему развития региональных финансовых рынков. В обоих случаях заседания прошли успешно, состоялась заинтересованная и плодотворная обмен мнениями с участием членов Совета Федерации, представителей федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти Калининградской и Пермской областей, руководителей банковских, страховых компаний, других предпринимательских структур, экспертов по вопросам развития финансовых рынков.

Для членов нашего комитета в ходе состоявшихся обсуждений было важно услышать мнения с мест о качестве принимаемых федеральных законов, об их соответствии требованиям сегодняшнего дня. Такие мнения были высказаны и, смею Вас уверить, были услышаны нами.

**– Как, по каким вопросам организовывалось взаимодействие комитета с Государственной Думой, с федеральными органами исполнительной власти?**

– Комитет осуществляет тесное взаимодействие с комитетами Государственной Думы, прежде всего с Комитетом по

кредитным организациям и финансовым рынкам. Члены указанного комитета, а также других профильных комитетов Государственной Думы неоднократно принимали участие в заседаниях нашего комитета и в других мероприятиях, проводимых в Совете Федерации. И наоборот, члены Комитета по финансовым рынкам и денежному обращению участвуют в мероприятиях Государственной Думы, на которых рассматриваются профильные законопроекты. Регулярно проводятся рабочие встречи сотрудников аппаратов двух комитетов, в том числе с целью своевременного получения законопроектных, рассматриваемых в Государственной Думе, сопутствующих материалов, а также информации о принятых решениях.

Существует и такая форма взаимодействия, как совместные заседания профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации для обсуждения наиболее важных вопросов. На таком заседании в марте 2004 года был рассмотрен проект новой редакции стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на 2004 год и на период до 2008 года.

Налажено взаимодействие комитета и с федеральными органами исполнительной власти, в том числе по вопросу работы над законопроектами, предусмотренными планами законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации. По каждому из закрепленных за комитетом законопроектов были определены ответственные представители комитета, которые принимают активное участие в их подготовке.

Представители федеральных министерств и ведомств всегда принимают участие в заседаниях комитета, парламентских слушаниях, «круглых столах», проводимых комитетом.

Имеется практика совместной работы по организации выступлений руководителей федеральных органов исполнительной власти в рамках «правительственного часа» на заседаниях Совета Федерации. Налажено тесное аппаратное сотрудничество, благодаря которому многие вопросы решаются быстро и эффективно, в рабочем порядке. Наиболее тесно комитет взаимодействует с Минфином России, Минэкономразвития России, ФСФР России, Банком России.

**– Как осуществляется комитетом межпарламентская деятельность?**

– В межпарламентской деятельности комитета можно выделить два основных направления. Первое направление – это участие в работе Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС, а также в работе созданных ими органов. В ходе проводимых мероприятий происходит полезный для всех участников обмен опытом осуществляемых в различных странах преобразований. Учитывая общность возникающих в ходе реформ проблем, такое общение в значительной мере позволяет избежать повторения многих ошибок, совершенных другими странами.

Особенно важную роль в этом плане играют «круглые столы» в рамках Петербургского экономического форума. В нынешнем году, в частности, комитет проводил «круглый стол» на тему «Актуальные проблемы и перспективы развития рынка страховых услуг (российский и международный опыт)».

Следует также выделить участие членов комитета и сотрудников его аппарата в разработке модельных законодательных актов, принятых Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств. Модельный закон «О

лизинге», «Модельные законодательные положения для государства – участников СНГ о защите прав инвесторов на рынке ценных бумаг» были приняты 14 апреля 2005 года. В настоящее время готовится к принятию модельный закон «О банкротстве банков». При подготовке указанных модельных законодательных актов были широко использованы нормы российского законодательства.

Другое направление межпарламентской деятельности комитета – двусторонние контакты с коллегами из парламентов других стран. Здесь необходимо прежде всего упомянуть о поездках делегаций комитета в Великобританию (2003 год), Бразилию (2004 год), США (2005 год) с целью изучения опыта этих стран в решении вопросов развития банковской системы и финансовых рынков. В ходе поездок члены комитета посетили парламенты указанных стран и провели плодотворные переговоры с коллегами – парламентариями из профильных комитетов.

**– Над какими проблемами комитету предстоит работать в ближайшей перспективе?**

– Прежде всего следует подчеркнуть, что благодаря колоссальной законодательской работе, проделанной в течение последних пятнадцати лет Правительством и Федеральным Собранием, законодательство, регулирующее деятельность на российских финансовых рынках, в основном сформировано. Это, однако, не означает, что делать законодателям теперь совершенно нечего и можно спокойно почивать на лаврах.

Во-первых, в законодательстве еще есть небольшие проблемы, которые необходимо дополнять. Во-вторых, правоприменительная практика постоянно дает нам информацию о несовершенстве действующих правовых норм. Кроме того, активно обсуждается вопрос о

необходимости проведения кодификации действующего законодательства.

Попытаемся теперь конкретизировать наши задачи на ближайшую перспективу. Наряду с задачами, которые поставлены в посланиях Президента Федеральному Собранию и о которых мы говорили выше, Комитет по финансовым рынкам и денежному обращению будет участвовать и в решении ряда других проблем.

В сфере банковского законодательства это касается подготовки и принятия:

законопроекта, направленного на определение в Гражданском кодексе Российской Федерации нового вида договора банковского вклада;

проекта федерального закона, направленного на обеспечение гарантий прав потребителей при использовании потребительского кредита, формирование механизмов защиты прав потребителей в случае их нарушения;

проекта федерального закона «О регистрации залога движимого имущества»;

изменений и дополнений в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности», направленных на выравнивание условий доступа российских и иностранных банков на российский рынок банковских услуг, включая введение уведомительного порядка приобретения резидентства и нерезидентства на российских финансовых рынках, в основном сформировано. Это, однако, не означает, что делать законодателям теперь совершенно нечего и можно спокойно почивать на лаврах.

изменений и дополнений в федеральные законы, направленных на повышение требований по достаточности капитала и его размеру, невыполнение которого является основанием для обязательного отзыва банковской лицензии;

изменений и дополнений в федеральные законы «О банках и банковской деятельности», «О Центральном банке Российской Федерации (Банке

России)», направленных на повышение эффективности банковского надзора за рисками, возникающими при взаимоотношениях кредитных организаций и связанных с ними лиц.

Назрела потребность повновесного реформирования инфраструктурных институтов фондового рынка. В связи с этим необходимо принятие федеральных законов об организованных рынках и биржевой торговле, о центральном депозитариате. Требуется внесение уточнений в законодательство в части регулирования клиринговых операций и неттинга. В этой связи необходимо разработать и принять федеральный закон о клиринге, а также внести соответствующие изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации, федеральные законы «О рынке ценных бумаг», «О валютном регулировании и валютном контроле», «О несостоятельности (банкротстве)» и в ряд других законодательных актов. Требуется скорейшего законодательного решения задачи пресечения манипулирования и использования инсайдерской информации на финансовых рынках.

В сфере законодательного регулирования процесса инвестирования пенсионных накоплений требуются решения проблемы повышения активности населения в выборе компаний, управляющих средствами пенсионных накоплений, увеличения количества финансовых инструментов, в которые управляющие компании имеют право инвестировать средства пенсионных накоплений, а также определения правового статуса Пенсионного фонда России и государственной управляющей компании.

В общем, работа нашему комитету предстоит большая и, судя по всему, интересная. И есть твердая уверенность в том, что мы с этой работой справимся.

## НОВОСТИ БЕГУЩЕЙ СТРОКОЙ

**27 мая**

Заместитель Председателя Совета Федерации С.Ю. Орлова провела совещание по проблемам женского предпринимательства в России.

Комиссия Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации приняла участие в заседании коллегии Счетной палаты Российской Федерации.

Комитет Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии провел конференцию на тему «Обеспечение экологической безопасности жилых и производственных помещений в современных условиях: состояние, проблемы и перспективы».

**30 мая**

Состоялось заседание «круглого стола» «Использование современных IT-технологий в работе законодательных собраний и государственных учреждений регионов России». В работе приняли участие заместитель Председателя Совета

Федерации А.П. Торшин, другие члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, представители Министерства регионального развития Российской Федерации, Федерального агентства по информационным технологиям, руководители крупнейших научных и коммерческих организаций.

**31 мая**

Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике провел вторую международную научно-практическую конференцию «Проблемы развития и правового обеспечения экологического агропроизводства в Российской Федерации».

В Москве в информационном агентстве «Интерфакс» состоялась пресс-конференция Председателя Совета Федерации С.М. Миронова на тему «О демографической ситуации и соблюдении прав подрастающих граждан России».



## НОВОСТИ БЕГУЩЕЙ СТРОКОЙ

### БЛАГОДАРНОСТЬ

**Руководителя Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации объявлена:**

*За активное участие в подготовке доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2004 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» (приказ от 14.04.2005 г. № 532л):*

**А.Н. Дементьеву,** заместителю начальника отдела государственного строительства Аналитического управления Аппарата Совета Федерации;

**Е.А. Дербеневу,** руководителю аппарата Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации;

**Т.В. Крестьяниновой,** начальнику отдела обеспечения законодательного процесса Правового управления Аппарата Совета Федерации;

**А.В. Намчуку,** заместителю руководителя аппарата Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации;

**З.Б. Нигматуллиной,** начальнику отдела конституционного законодательства Правового управления Аппарата Совета Федерации;

**Е.В. Першину,** заместителю начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации;

**А.Я. Полуяну,** начальнику отдела государственного строительства Аналитического управления Аппарата Совета Федерации;

**Е.Д. Цивилевой,** заместителю начальника Правового управления Аппарата Совета Федерации;

**А.Ф. Апт,** начальнику отдела систематизации законодательства Правового управления Аппарата Совета Федерации;

**С.В. Вершинской,** заместителю начальника отдела обеспечения законодательного процесса Правового управления Аппарата Совета Федерации;

**Н.В. Дулиной,** консультанту отдела обеспечения законодательного процесса Правового управления Аппарата Совета Федерации;

**Н.А. Игневской,** специалисту 1 категории отдела автоматизированной подготовки документов Управления информационного и документационного обеспечения Аппарата Совета Федерации;

**В.П. Константиновой,** специалисту-эксперту отдела автоматизированной подготовки документов Управления информационного и документационного обеспечения Аппарата Совета Федерации;

**Б.В. Мирошину,** заместителю начальника Правового управления



**В Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации**

Аппарата Совета Федерации;

**С.А. Никольской,** советнику отдела обеспечения законодательного процесса Правового управления Аппарата Совета Федерации;

**В.А. Рыбниковой,** советнику отдела обеспечения законодательного процесса Правового управления Аппарата Совета Федерации;

**А.А. Татковой,** консультанту отдела обеспечения законодательного процесса Правового управления Аппарата Совета Федерации;

**Г.Н. Чепыговой,** консультанту отдела обеспечения законодательного процесса Правового управления Аппарата Совета Федерации;

**М.Х. Алмаеву,** начальнику отдела экономического анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации.

(Продолжение на стр. 57)

## НОВОСТИ БЕГУЩЕЙ СТРОКОЙ

### 1–2 июня

Комиссия Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации провела выездной научно-практический семинар на тему «Нормативно-правовые и экономические основы организации и обеспечения парламентской деятельности и государственной службы в центре и в регионах: проблемы и перспективы». Семинар прошел в городе Магадане.

### 3 июня

В городе Белгороде в конференц-зале Белгородского государственного университета Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике провел заседание «круглого стола» на тему «Законодательное обеспечение устойчивого развития сельских территорий». Мероприятие прошло в рамках девятого Петербургского международного экономического форума.

### 5–7 июня

В Лиссабоне (Португалия) члены Совета Федерации приняли участие в заседании Бюро и Постоянной комиссии ПАСЕ.

### 6 июня

Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронов провел заседание Координационного совета по социальной стратегии.

Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов принимал участие в парламентских слушаниях «Природные ресурсы и природопользование как предмет совместного ведения Российской

Федерации и субъектов Российской Федерации».

### 7 июня

Состоялось заседание Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям, в котором принял участие заместитель Министра информационных технологий и связи Российской Федерации Б.Д. Антонюк.

В Москве в «Президент-отеле» Комитет Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств участвовал в работе «круглого стола» на тему «Россия – Грузия: взгляд в будущее».

В Совете Федерации в рамках девятого Петербургского международного экономического форума Комиссия Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации провела «круглый стол» на тему «Практика и проблемы совершенствования государственного и муниципального финансового контроля в государствах – участниках Содружества Независимых Государств».

### 8 июня

Состоялось 153-е заседание Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

### 8–9 июня

Комиссия Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации приняла участие в VIII внеочередной конференции Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации, которая прошла в городе Красноярске.

### 8–11 июня

Члены Совета Федерации приняли участие в заседании Комиссии ПАСЕ по миграции, беженцам и демографии, состоявшемся в Париже (Франция).

### 8–11 июня

Комитет Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике принимал участие в 10-й Всероссийской выставке-ярмарке «Регионы России – 2005».

### 9 июня

Комитет Совета Федерации по вопросам местного самоуправления провел «круглый стол» на тему «Поддержка депрессивных территорий. Поиск и активизация точек экономического роста».

Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству и Комитет Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике приняли участие в работе «круглого стола» на тему «О процедуре парламентских расследований». Заседание проходило в Государственной Думе.

Комитет Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии принял участие в работе «круглого стола» на тему «Проблемы интеграции российской и европейской систем образования».

Состоялась церемония награждения лауреатов медали «За полезное». Награждение провела Всероссийская общественная комиссия под председательством заместителя Председателя Совета Федерации М.Е. Николаева.

## 153-е заседание Совета Федерации

8 июня 2005 года в 10 часов Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронов открыл очередное пленарное заседание, в повестку дня которого было включено 16 вопросов.

Одобрены следующие важные федеральные законы:

«О внесении изменений в статью 346<sup>2б</sup> части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

Нововведения позволяют уточнить перечень бытовых услуг, в отношении которых по решению субъекта Российской Федерации может применяться система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;

«О внесении изменений в статью 346<sup>2в</sup> части второй Налогового кодекса Российской Федерации». Поправка направлена на расширение полномочий субъектов Российской Федерации в части определения значений корректирующего коэффициента базовой доходности К2, используемого для расчетов суммы единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;

«О внесении изменений в статью 363

части второй Налогового кодекса Российской Федерации». Теперь сроки уплаты уведомлений по транспортному налогу будут устанавливаться субъектом Федерации;

«О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг», а также в федеральные законы «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг», «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»;

«О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и в статью 3 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества». Закон предусматривает, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, на которых расположены здания, строения и сооружения, относящиеся к общероссийским общественным организациям инвалидов, будут предоставляться им в собственность бесплатно;

«Об упразднении некоторых районных судов Ивановской области». Упразднены Верхнеландеховский, Ильинский и Лухский районные суды. Вопросы осу-

ществления правосудия, относившиеся к ведению упраздненных судов, переданы в юрисдикцию Пестяковского, Тейковского и Палехского районных судов Ивановской области;

«О внесении изменений в статью 18.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Закон направлен на защиту прав и законных интересов российских граждан, устраивающихся на работу за границей и пользующихся для этого услугами посреднических организаций. Его действие распространяется на физических, должностных лиц, занимающихся посредничеством при трудоустройстве граждан Российской Федерации за границей.

«О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о развитии сотрудничества по эффективному использованию комплекса «Байконур». Соглашением предусматривается продление срока аренды комплекса «Байконур» до 2050 года. Это послужит начальной реализацией интеграционных процессов между Российской Федерацией и Республикой Казахстан и будет способствовать созданию на космодроме ракет-

но-космического комплекса «Байтерек» с высоким уровнем экологической безопасности.

Утверждено в целом постановление Совета Федерации «О некоторых проблемах реализации Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации», которое на 152-м заседании Совета Федерации было принято за основу.

Рассмотрен вопрос об изменении состава Временной комиссии Совета Федерации по национальной морской политике. В нее включены Е.Н. Малкин и А.Г. Тищенко.

Председателем Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды вновь избран В.П. Орлов.

В рамках «правительственного часа» была заслушана информация о законодательном обеспечении развития финансовых рынков в Российской Федерации. С докладом выступил руководитель Федеральной службы по финансовым рынкам О.В. Вьюгин.

## НОВОСТИ БЕГУЩЕЙ СТРОКОЙ

В Российской Федерации 31,6 млн. детей. Из них, по официальным данным социальной статистики, безнадзорных около 700 тысяч, а по неофициальным – 4 миллиона.

Реальную угрозу представляют масштабы распространения наркомании среди молодежи – за последние 10 лет численность наркозависимых увеличилась в 17 раз, большинство юношей и девушек впервые попробовали наркотики в 15 лет.

Детская проблема в настоящее время находится у критической черты. Если не принять соответствующих мер, завтра она приведет к катастрофе всей страны. Уже сегодня мы имеем большие демографические сложности – превышение уровня смертности над рождаемостью. По прогнозам ООН, к 2050 году население России сократится до 133 млн. граждан. Есть и более пессимистическое мнение, по которому оно не превысит 96 млн. Расчеты Госкомстата еще хуже – россиянин останется лишь 77 млн.

В Российской Федерации, в год 60-летия Победы над фашистской Германией, у нас имеется лишь 17 субъектов (примерно 1/5), где есть естественный прирост населения. И то, в одних субъектах прирост совершенно незначительный, но все-таки прирост, либо задержались на одной цифре, и нет падения. Лидирует здесь Чеченская Республика, которая занимает первое место, обогнав по числу рождаемости Дагестан.

«Еще одна общенациональная проблема – это низкая рождаемость, – прозвучало весной этого года в ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. – В стране все больше семей, имеющих только одного ребенка. Нам необходимо повысить престиж материнства и отцовства, создать условия, благоприятствующие рождению и воспитанию детей». Владимир Владимирович Путин в силу своего положения сказал очень мягко. На самом деле пора срочно принимать меры, не только стимулирующие рождаемость детей, но и работающие на сохранение тех детей, которые уже рождены. Этот вопрос очень важный, так как государство своим отношением к уже рожденным, естественно, стимулирует всю детскую проблему. Нельзя лишь бросить клич: давайте будем рожать! А для чего? Чтобы потом ребенок не смог получить образование и достойную профессию, стал беспризорным, прозябал в бедности, а затем «сел на иглу» или спился, в итоге был заражен СПИДом и умер? Если мать и отец видят перспективу для своего будущего ребенка, то он обязательно у них будет. Иметь детей – естественное желание. И каждая семья будет их иметь, но ей для этого необходимы нормальные экономические и бытовые условия.



**Виктор Евграфович ШУДЕГОВ,**  
председатель Совета Федерации  
по науке, культуре, образованию,  
здравоохранению и экологии

## ЯЧЕЙКА

СОВРЕМЕННОЕ российское законодательство в сфере семейных отношений основывается на важнейших международно-правовых документах Организации Объединенных Наций, содержащих основные требования государственной политики в отношении семьи и детей. Считаю необходимым подчеркнуть, что руководящим принципом, закрепленным в международном праве и внутреннем законодательстве, является положение о том, что ребенок должен расти на попечении и под ответственностью своих родителей, в атмосфере любви, моральной и материальной обеспеченности. В соответствии со статьей 38 Конституции Российской Федерации материнство и детство, семья находятся под защитой государства, а забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей.

В развитие указанных положений Конституции Российской Федерации Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»

## ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

устанавливает меры по защите прав и интересов детей в области образования и воспитания, охраны здоровья, в сфере профессиональной ориентации, профессиональной подготовки, занятости, отдыха и других важнейших аспектов их жизнедеятельности. В нем предусмотрены меры по защите прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Правовой основой регулирования вопросов воспитания несовершеннолетних детей является Семейный кодекс Российской Федерации. Принципиальное значение имеет закрепление в статье 63 кодекса положения о том, что родители имеют право, но и обязаны воспитывать своих детей. В этой связи вполне обоснованно установление ответственности родителей за воспитание и развитие ребенка, что соответствует Конвенции ООН о правах ребенка. При этом согласно вышеназванной статье обязанность родителей по воспитанию детей включает в себя заботу роди-

телей о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей. Этой же статьей Семейного кодекса подтверждена и конституционная норма об обязанности родителей обеспечить получение детьми основного общего образования.

В соответствии со статьей 18 Закона Российской Федерации «Об образовании» родители являются первыми педагогами, которые обязаны заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности в раннем возрасте. Они также несут ответственность не только за получение детьми основного общего образования, но и за их воспитание в период обучения.

Не хотел бы подробно останавливаться на характеристике иных положений действующего законодательства. Как видите, вопросы семьи, воспитания и образования детей урегулированы действующим законодательством весьма широко. Однако нельзя не отметить, что, несмотря на многочислен-

ность нормативных актов в данной сфере правового регулирования, их эффективность остается низкой, а воспитание детей в семье во многих случаях – неудовлетворительным. В чем причины?

КРИЗИС ценностных ориентиров и мотиваций, разрушение моральных норм, несоблюдение законов, распространение неприемлемых с нравственной точки зрения способов адаптации к новым условиям, политическая нестабильность, утрата доверия к правительству среди широких слоев на-

селения – вот неполный перечень негативных условий, в которых живет современная семья и воспитываются дети. Я разделяю мнение одного из современных философов по поводу того, что бессмысленно заниматься экологией ручейка или реки, в которую он впадает, если родник, из которого вытекает ручеек, отравлен. Семья сегодня не в состоянии справиться со своими функциями, она – в опасности.

Социальная миссия и функции современной российской семьи крайне противоречиво представлены, недостаточно защищены как в действующем законодательстве, так и в сфере социальной политики на всех уровнях исполнительной власти. Зачастую приоритет семьи устанавливается весьма декларативно, что не может обеспечить ей ни правового статуса субъекта социальной политики, ни полноценного участия в различных программах и проектах социальной направленности. Соответственно, деятельность информационных, правовых, медицин-



ских, педагогических и психологических служб поддержки семьи лишена стратегических ориентиров и четкой правовой основы.

Система правовых отношений между семьей, государством и обществом в сфере воспитания, образования и социальной защиты человека нуждается в серьезном развитии.

В государственной социальной политике доминирует декларативный подход не только к определению роли семьи в общественном воспроизводстве, но и в оценке значимости и стоимости затрат, производимых семьей на воспитание и образование детей, социальную поддержку своих членов, что нередко снижает реализацию семей своих функций.

Действующий перечень минимальных социальных гарантий крайне ограничен и не отражает реальных потребностей современной российской семьи. Например, размеры минимальных пособий гражданам в связи с рождением и воспитанием детей ничтожно малы. Так, минимальный размер ежемесячного пособия на ребенка в возрасте до 16 лет составляет 3% от величины прожиточного минимума, а пособие на детей одиноких матерей в возрасте до 16 лет составляет 6%. Что может одинокая мать приобрести на эти деньги?

Безусловно, к основным проблемам значительной доли современных российских семей следует отнести низкий материальный достаток, жилищно-бытовую неустроенность, безработицу, пьянство, насилие над детьми, дисгармонию межличностных отношений.

Как следствие, получили широкое развитие такие негативные явления, как уход родителей от выполнения

функций воспитания, стремительный рост социального сиротства, форм детской, женской дискриминации, агрессии по отношению к пожилым родителям.

**В** НАЧАЛЕ третьего тысячелетия в стране оказалось 700 тысяч детей-сирот, то есть больше, чем в конце Великой Отечественной войны. Из них более 90% детей – социальные сироты (при живых родителях). Ежегодно из-за жестокого обращения кончат жизнь самоубийством порядка 2 тысяч детей и подростков, 25–27 тысяч детей становятся жертвами преступных посягательств, почти столько же пропадают без вести, а многие сами становятся на путь правонарушений. Проблемы детской беспризорности и безнадзорности приобрели угрожающий характер.

И в центре этих крайне негативных и неприемлемых для цивилизованного общества явлений находится семья, которая нередко остается один на один со своими многочисленными проблемами и находится в состоянии безысходности.

Как видите, в области прав и ответственности семьи за воспитание, образование и духовность подрастающего поколения имеется много нерешенных проблем.

**О** ДНАКО считаю, что не только низкий материальный уровень негативно сказывается на реализации семьей своих функций. Здесь присутствует целая гамма причин. Мы нередко сталкиваемся с ситуацией, когда в достаточно обеспеченных семьях вырастает бездуховная молодежь. И это очень страшно, ибо даже образованный человек, но лишенный духовного и нравственного воспитания, способен причинить обществу большой вред.

Именно на таких людях, лишенных духовных и нравственных принципов, сегодня базируются терроризм, коррупция, преступность и многие другие язвы, поразившие современный мир.

Русская пословица гласит: «Грамота – заступница от напасти». А как у нас обстоит дело с грамотой? Очень заманчиво сегодня рассказать о наших способных и одаренных детях, о многодетных семьях и замечательных российских семейных традициях, о тех программах государственной поддержки, которые сегодня реализуются органами власти федерального и регионального уровней. К счастью, это есть в нашей жизни. Но мне кажется, что наша работа сегодня должна быть направлена на объективный анализ ситуации, чтобы не только обсудить все болевые точки, связанные с задачами и функциями семьи, но и подумать о путях их решения.

Не может общество, устремленное в новый век высочайших технологий и знаний, достичь цели, не решив главную проблему – проблему качественного образования и воспитания своих детей.

В соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 4 ст. 43 Конституции Российской Федерации, п. 4 ст. 19 Закона Российской Федерации «Об образовании») основное общее образование является обязательным. Это требование применительно к конкретному обучающемуся сохраняет силу до достижения им возраста 15 лет. На основании законодательства Российской Федерации о труде прием на работу лиц моложе 15 лет не допускается, поэтому несовершеннолетние, не достигшие этого возраста, не могут быть трудоустроены на постоянной основе. Следова-

тельно, эта категория юных граждан должна обучаться в образовательных учреждениях.

Однако на 1 сентября 2002 года выявлено 26,2 тысячи несовершеннолетних, которые не посещали учебные заведения. Наиболее высокий процент детей, покинувших школу, зафиксирован в Ростовской, Челябинской, Волгоградской, Кемеровской, Пермской, Московской, Омской, Тюменской, Тверской областях, Республике Дагестан. Более 1,5 тысячи подростков выбыли из образовательных учреждений начального профессионального образования, не продолжив при этом обучения, и более тысячи – из учреждений среднего профессионального образования. Наибольший процент таких детей и подростков зафиксирован в Приморском крае, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Алтай, Пензенской области.

При этом более 4 тысячи подростков не обучались по причине материального положения родителей (опекунов). В целом по России наметилась тенденция увеличения количества детей, в нарушение закона не обучавшихся в образовательных учреждениях.

Где сейчас эти дети и что с ними? Учитывая, что в 2005 году подобных исследований никто не проводил, можно только предполагать, как сложилась судьба детей и подростков, которые оставили в свое время школу. Это контингент детей, которым крайне сложно найти нишу на рынке труда, чтобы обеспечить себе достойное существование, они не могут в большинстве своем получить актуальное профессиональное образование, значит, не могут чувствовать себя комфортно в психологическом, физическом и материальном отношении. Зачастую они становят-

ся легкой добычей преступного мира, подвержены алкоголизации и наркомании. Вопрос обеспечения реализации конституционного права граждан на обязательное общее образование должен стать ключевым в государственной образовательной политике на ближайшие годы.

**Н** ЕЛЬЗЯ не отметить проблему, связанную с обеспечением реализации конституционного права граждан на дошкольное образование.

Законом Российской Федерации «Об образовании» установлены государственные гарантии гражданам на общедоступность и бесплатность дошкольного образования, однако обеспечение указанных гарантий и порядок предоставления данных услуг не предусмотрены законом. Возложив на органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязательства по обеспечению доступности и бесплатности дошкольного образования, а на органы местного самоуправления – организации предоставления услуг по дошкольному образованию, органами федеральной власти не предусмотрено субвенций местным бюджетам на выплату заработной платы работникам дошкольных образовательных учреждений, на учебные расходы, необходимое оборудование.

Резкое сокращение объемов бюджетного финансирования дошкольных учреждений (как государственных, так и ведомственных) привело к закрытию или перепрофилированию значительной части указанных учреждений. Малоимущие родители были вынуждены отказаться от услуг дошкольных образовательных учреждений в связи со стремительным ростом оплаты за содержание де-

тей, что крайне негативно сказалось на уровне подготовки детей к обучению в школе, послужило причиной создания неравных стартовых возможностей, существенно повлияло на успешность освоения ими основных образовательных программ.

В настоящее время Министерство образования и науки Российской Федерации подготовило предложения по организации предшкольного образования детей, что, с нашей точки зрения, требует очень глубокого переосмысления, так как в стране уже был печальный опыт с «нулевками», не стоит наступать на те же грабли. Необходимо безотлагательно решать вопрос о сохранении сети дошкольных образовательных учреждений, продумывать механизмы гибкой дифференцированной оплаты за образование и содержание ребенка с учетом материальных возможностей семей воспитанников, об ответственности родителей за подготовку детей к школе с целью обеспечения преемственности общеобразовательных программ в соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании».

**В** ыЗЫВАЕТ серьезную озабоченность передача учреждений начального и среднего профессионального образования в ведение органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Отсутствие единых нормативов финансирования этих учреждений может привести к разрушению единства образовательного пространства и нарушению права граждан на образование в зависимости от места проживания. Учитывая, что в учреждениях начального и среднего профессионального образования достаточно высок процент обучающихся из семей с

низким уровнем дохода, детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, они всегда играли особую роль не только в подготовке квалифицированных работников, так необходимых стране, но выполняли особую функцию по их социальной защите, поддержке, интеграции их в благополучную взрослую жизнь. Нам надо всем вместе приложить усилия, чтобы при передаче этих учреждений в ведение органов государственной власти субъектов Российской Федерации сохранить их, создать все необходимые условия для помощи социально незащищенной категории граждан получить образование.

Следует отметить, что в соответствии с законодательством сегодня все высшие профессиональные образовательные учреждения отнесены к ведению федеральных органов государственной власти. Что касается региональных вузов, то им придется за два года определиться: либо перейти в федеральное ведение, либо поменять организационно-правовую форму. Правительство Российской Федерации устанавливает объем и структуру приема обучающихся за счет средств федерального бюджета, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации устанавливают объемы и структуру приема обучающихся за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Приоритетность развития высшего профессионального образования государство обеспечивает путем финансирования за счет средств федерального бюджета обучения в государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования менее чем 170 студентов на каждые 10 тысяч человек, проживающих в

Российской Федерации. Кроме этого, студентам очной формы обучения федеральных государственных, муниципальных высших учебных заведений выделяются дополнительные средства на оказание поддержки нуждающимся студентам в размере 25% стипендиального фонда, предусматриваемого в установленном порядке в расход федерального бюджета. Федеральным государственным высшим учебным заведениям выделяются дополнительные средства в сумме двукратно-го месячного размера академической стипендии для организации культурно-массовой и физкультурной и оздоровительной работы со студентами очной формы обучения.

**СИСТЕМА** высшего профессионального образования по сравнению с другими уровнями выстояла в сложный период социально-экономических потрясений, смогла добиться определенных успехов. Сложилась даже парадоксальная ситуация: в обществе начался просто бум в области высшего профессионального образования. Я имею в виду, что появилось огромное количество вузов, как государственных, так и негосударственных, и существенно увеличилось количество студентов. Это свидетельствует о повышении спроса населения на услуги вузов.

В 2003 году Министерство образования и науки Российской Федерации совместно с Высшей школой экономики и Фондом «Общественное мнение» свидетельствуют о том, что подавляющее большинство семей (почти 90% из 9 тысяч опрошенных семей), имеющих детей, признают важность наличия высшего образования в современных условиях. При этом две трети российских семей рассмат-

ривают высшее образование как абсолютную ценность. И здесь важно подчеркнуть, что уровень семейного дохода оказывает заметное влияние на оценку важности высшего образования. Среди беднейших семей признают безусловную важность наличия высшего образования немногим более половины, а в группах с наибольшим доходом число таких ответов достигает 80%. Представление семей о важности высшего профессионального образования зависит от общего уровня образованности семей. Естественно, что в семьях, где есть лица, получившие высшее образование, его безусловную важность признают почти 80%, и, напротив, в семьях с низким уровнем образованности членов семьи этот процент достигает лишь половины. Очень важно, что положительное отношение к высшему образованию и его необходимости не зависит ни от типа населенного пункта, где они проживают, ни от уровня среднего дохода на члена семьи в месяц. Также важно, что у людей, положительно относящихся к получению высшего профессионального образования детьми, есть убежденность в том, что высшее образование позволит жить завтра лучше, чем сегодня.

Эту часть своего выступления я бы назвал более оптимистичной, нежели предыдущую, потому что убежден в том, что если отношение к образованию в стране будет позитивным и граждане будут стремиться дать собственным детям качественное образование, то Россия не только возродится в социально-экономическом отношении и займет передовые рубежи в мировом сообществе, но и обгонит другие государства. Как помочь гражданам реализовать свое право на образование?

**УЧИТЫВАЯ**, что федеральные законы в области образования являются законами прямого действия и применяются на всей территории Российской Федерации, они являются основным механизмом по защите прав граждан на образование и сохранение единства образовательного пространства Российской Федерации. Между прочим, по оценкам международных экспертов, Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском образовании» признаны самыми качественными и прогрессивными в части обеспечения таких государственных гарантий, как доступность и качество образования, многообразие форм социальной поддержки обучающимся и педагогам. Но наша российская беда – неисполнение законов, их нарушение и плохие законы в том числе.

Так, неисполнение в течение целого десятилетия ряда ключевых положений законодательства Российской Федерации в области образования, его неполнота и противоречия привели к тому, что за последние два десятилетия Россия утратила многие свои достижения в данной сфере.

В итоге законодательных преобразований, посвященных разделению функций между федеральной, региональной и муниципальной властью, существенно изменились основополагающие положения, определяющие государственную образовательную политику. Почти каждую российскую семью коснулись отмена льгот на проезд и питание студентов, а также то, что в соответствии со статьей 51 Закона Российской Федерации «Об образовании» охрана здоровья обучающихся стала расходным обязательством субъек-

та Российской Федерации, а они бывают, к сожалению, дотационными, что ставит под сомнение реализацию этого положения.

На оказание поддержки нуждающимся студентам очной формы обучения федеральных государственных, муниципальных высших учебных заведений выделяются дополнительные средства в размере 25% стипендиального фонда, предусматриваемого в установленном порядке в расходах федерального бюджета. Также вузам федерального значения выделяются дополнительные средства в сумме двукратно-го месячного размера академической стипендии для организации культурно-массовой и оздоровительной работы со студентами очной формы обучения. А как быть региональным вузам и студентам?

Очень важно сохранить государственный статус собственности, находящейся в оперативном управлении высших учебных заведений, как важнейший механизм, обеспечивающий управление в области образования, его неполнота и противоречия привели к тому, что за последние два десятилетия Россия утратила многие свои достижения в данной сфере.

**СЕГОДНЯ** в России впервые в истории образования осуществляется широкомасштабный эксперимент, одновременно затрагивающий все уровни ступени образования, в том числе содержание, систему управления, механизм финансирования. В 2001 году начат эксперимент по введению Единого государственного экзамена, с 2002 года – апробация нового механизма финансирования вузов. Параллельно началась реструктуризация сельских школ, отработка нового содержания общего образования, профильного обучения, переда-

ча учреждений начального и среднего профессионального образования в ведение субъектов Российской Федерации.

Необходимость модернизации отечественного образования была обусловлена целым рядом причин, среди которых важнейшими являются: достижение качества образования, соответствующего запросам современного общества, государства, личности; усиление роли государства в образовании; пересмотр содержания образовательных программ всех уровней; обновление материально-технической базы образовательных учреждений; укрепление кадрового состава педагогических работников, повышение их профессионального уровня; разработка эффективных механизмов управления образованием; совершенствование действующей нормативно-правовой базы и т.д.

В конечном счете от результатов этого процесса во многом зависит благополучие каждого гражданина России. А я, как представитель высшего органа законодательной власти, свои усилия предлагаю направить на оптимизацию законотворческой деятельности, на разработку и утверждение тех законодательных актов, которые помогают каждой семье средствами образования решить проблемы образования и воспитания подрастающего поколения, обеспечить ему достойную жизнь в достойной стране.



**Виталий Леонтьевич МУТКО,**  
председатель Комиссии Совета Федерации  
по делам молодежи и спорту

*Вопросы развития детско-юношеского спорта, в первую очередь их нормативного и законодательного обеспечения, последние 10 лет не рассматривались на государственном уровне. Это привело к возникновению проблем в спортивном воспитании и развитии молодежи. Закрылись тысячи спортивных клубов и секций, работавших при школах, средних и высших учебных заведениях, в микрорайонах и ЖЭКах. Профсоюзы прекратили финансирование детско-юношеских спортивных школ, в которых занимались около 160 тысяч детей. Осталось лишь более 4 тысяч общедоступных спортшкол. По мнению экспертов, их требуется как минимум в четыре раза больше.*

*Произошли негативные изменения физического и психического здоровья молодежи и подростков. Среди них в 15 раз увеличилось число низкорослых, масса тела уменьшилась на 4–5 кг, около 80% юношей по состоянию здоровья не годны к службе в армии, при этом среди ограничивающих годность заболеваний 20% составляют психические расстройства. Подростковая смертность почти сравнялась с темпами роста смертности пожилых людей. Число самоубийств среди молодых ребят в нашей стране вдвое больше, чем у их сверстников в США.*

#### ДЕТСКО-ЮНОШЕСКИЙ СПОРТ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ

Складывающаяся экономическая и социальная ситуация в российском обществе выдвигает новые требования к личности будущего члена общества, к его физической подготовке, физической адекватности, дееспособности и конкурентоспособности вообще. Вот почему учреждения спортивной ориентации не могут развиваться, не обновляя свою деятельность в новых социокультурных условиях. Возникновение новой системы физической культуры и спорта, как показывает практика, чрез-

вычайно сложный, длительный и противоречивый процесс. Его результат во многом зависит от того, насколько эффективные методы будут применяться в управлении этими процессами, какие инвестиционные средства будут вкладываться. Особенности развития новой системы физической культуры и спорта определяются, во-первых, тем местом, которое занимает физическая культура и спорт в современном обществе. Сегодня физическая культура и спорт превращаются в одну из самых обширных и важных областей человеческой деятельности, которая тесней-

шим образом переплетена с другими сферами общественной жизни: экономической, политической, сферами материального производства и духовной жизни. Вотрых, особенности управления современной системой физической культуры и спорта принципиально определяются тем состоянием, в котором последнее время находится сфера физической культуры и спорта, а именно состоянием экспоненциального расширения, сопровождающимся поисками путей совершенствования системы. Эти поиски имеют как теоретический, так и практический харак-

тер, в их ходе проявляются основные черты новой физической культуры.

В соответствии с общемировой тенденцией вопросы развития физической культуры и спорта становятся ключевым направлением социальной политики и в нашей стране. Важной чертой новой физкультурно-спортивной системы и процессов ее становления является глобальность, то есть и в российском обществе отражается мировой процесс с присущими ему противоречиями.

рой и спортом в развитых странах.

Как известно, по популярности среди детей спортом номер один считается футбол. Другими наиболее популярными видами у населения Российской Федерации являются такие виды спорта, как баскетбол, бокс, вольная борьба, волейбол, дзюдо, легкая атлетика, лыжные гонки, плавание.

В целом по Российской Федерации получил развитие 121 вид спорта. Единая Всероссийская спортивная классификация 2001–2005 гг.

зависят от материального фактора, от уровня общественного производства. Функции управления в сфере физической культуры и спорта сложны, так как каждая из ее составляющих в известной мере является относительно самостоятельной. Так, деятельность образовательных учреждений спортивной направленности не может регламентироваться до мелочей, ибо они имеют дело с очень своеобразным продуктом человеческого бытия: социальным настроем, мотивацией, обще-

## ДЕТСКО-ЮНОШЕСКОМУ СПОРТИВНОМУ ДВИЖЕНИЮ ТРЕБУЕТСЯ НЕ ТОЛЬКО ОБНОВЛЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ

К процессу глобализации относится и колоссальный рост интереса к различным видам спорта на всех уровнях, особенно к массовым, таким как футбол, волейбол, теннис, легкая атлетика. Спорт является универсальным механизмом для самореализации и самосовершенствования человека, для его самовыражения и развития. Наблюдается положительная тенденция к увеличению численности занимающихся, но их охват составляет не более 10% от общей численности населения Российской Федерации, что намного ниже уровня охвата занятиями физической культу-

(часть 1) содержит нормативы и требования по 36 олимпийским видам спорта, 42 видам спорта, не вошедшим в программу олимпийских игр, 8 видам спорта, объединяемым союзом «Российская лига кинологов», 7 национальным видам спорта народов Севера, 19 видам спорта, объединяемым Всероссийским спортивным союзом глухих, 8 видам спорта, объединяемым Всероссийским обществом слепых, 14 видам спорта для спортсменов с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата.

Преобразования сферы физической культуры и спорта прямо или косвенно

зависят от материального фактора, от уровня общественного производства.

В Российской Федерации на спортивных сооружениях одновременно могут заниматься физической культурой и спортом 5 107 855 человек. На первый взгляд число достаточно большое, но, как показывает практика, совершенно недостаточное для удовлетворения потребностей всех желающих детей, подростков и молодежи в занятиях физической культурой. В то же время увеличение численности пропускной способности невозможно без увеличения числа спортивных сооружений, количество которых хоть и растет, но незначительно.

### ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ СПОРТИВНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

В Российской Федерации детско-юношеские спортивные школы, в том числе олимпийского резерва, являются учреждениями дополнительного образования детей и действуют на основании Закона Российской Федерации «Об образовании». Учреждения дополнительного образования спортивной направленности составляют организационную структуру детско-юношеского спорта, охватывая практически каждого восьмого ребенка. Созданная сеть спортивных учреждений автоматически включает детей в социально-культурные отношения, осуществляет процесс регуляции его поведения и открывает значительные возможности целенаправленного воздействия не только на физическое, но и на духовное развитие ребенка. Поэтому, на наш взгляд, сегодня важно понять, что в конечном счете роль спортивных учреждений заключается не в одностороннем представлении о них, как о фабрике по подготовке спортивного резерва в сборные команды России, а в укреплении и обеспечении социального статуса учащихся спортивных школ, их способности конкурировать и быть физически дееспособными при самоопределении в будущей взрослой жизни. Именно эта позиция конкретизирует и определяет задачи современного детско-юношеского спорта, где собственные способности направлены прежде всего на повышение возможностей человека. И подтверждением тому является постоянная растущая результативность спортивных достижений наших юных спортсменов.

Многолетний учебно-тренировочный процесс для учащихся спортивных школ подразделяется на несколько этапов подготовки: спортивно-оздоровительный этап, этап начальной подготовки, учебно-тренировочный этап, этап спортивного совершенствования и этап высшего спортивного мастерства.

Перед спортивными образовательными учреждениями, деятельность которых направлена на развитие массового спорта, на спортивно-оздоровительном этапе и этапе начальной подготовки ставятся задачи: привлечение максимально возможного числа детей и подростков к систематическим занятиям спортом, направленным на развитие их личности; утверждение здорового образа жизни; воспитание физических, морально-этических и волевых качеств.

На учебно-тренировочном этапе ставятся задачи: улучшение состояния здоровья, включая физическое развитие; повышение уровня физической подготовленности и спортивных результатов с учетом индивидуальных особенностей и требований программ по видам спорта; профилактика вредных привычек и правонарушений.

Из общего количества занимающихся спортом в Российской Федерации (2,5 млн. человек) спортивно-оздоровительным процессом охвачены 18,2% детей и подростков. На этапе начальной подготовки в спортивных школах находится 49,9%, что составляет 1251 170 детей и подростков. 29,6% детей и подростков занимаются в спортивных школах на учебно-тренировочном этапе.

Перед спортивными школами, деятельность которых направлена на достижение высших показателей, на этапах спортивного совершенствования и высшего спортив-

ного мастерства ставятся задачи: привлечение к специализированной спортивной подготовке оптимального числа перспективных спортсменов для достижения ими высоких стабильных результатов, позволяющих войти в состав сборных команд России.

На этапе спортивного совершенствования в спортивных школах страны занимается 1,9%, что составляет 48 690 детей и подростков. Этапом высшего спортивного мастерства охвачены 8232 спортсмена.

В настоящее время усиливается роль учреждений дополнительного образования спортивной направленности в реализации функций основной школы по формированию здоровья, к числу которых относятся следующие:

а) здоровьесберегающая и реабилитационная, связанная с катастрофическим падением здоровья детей и необходимостью формирования крепкого здоровья;

б) социально-адаптивная, обеспечивающая включение ребенка в реальные социальные отношения, подерживающая социальную мобильность личности, открывающая жизненные перспективы для каждого выпускника, смягчающая социальные напряжения и социальные конфликты;

в) социально-преобразующая, обеспечивающая подготовку людей к сознательной жизни в условиях формирующегося демократического общества, рыночных отношений, быстро изменяющихся жизненных ситуаций;

г) социально-защитная, связанная с заботой о детях, которым семья и общество не смогли создать нормальных условий для жизни и развития;

д) культурно-преemptивная и культуротворческая, проистекающая из современного понимания физичес-



кой культуры как приобщения культуры в широком смысле слова.

Важно учесть, что общая ориентация осуществляемого в спортивной школе образования не может быть только личностной или только социальной. Оба эти направления должны гармонично сочетаться в социально-личностном ориентированном обучении и воспитании.

Давно замечено, что развитие физической культуры и спорта принимает оптимальный вид, если в его целостной структуре достигнуто динамическое равновесие двух основных процессов – функционирования и развития. Между тем у нас все еще сохраняется приоритет функционирования в ущерб развитию.

Структура отечественной системы подготовки спортсменов складывалась исторически и всегда была одной из самых конкурентоспособных в мире. Сам многолетний процесс спортивной подготовки предусматривает наличие единой системы, обеспечивающей рациональную приемственность задач, средств и организационных форм отбора и подготовки спортсменов всех возрастных

групп. Основным критерием эффективности многолетней подготовки спортсмена является наивысший спортивный результат.

Вместе с тем анализ деятельности спортивных школ в стране показывает низкую эффективность существующих форм отбора и подготовки олимпийского резерва, отсутствие строго регламентированной системы подготовки спортсмена. Так, из 150 учащихся спортивных школ только один достигает этапа высшего спортивного мастерства. В то время как в зарубежной практике и в практике советского периода 6–15 спортсменов из 100 начинающих достигали уровня высшего спортивного мастерства; только 52% занимающихся выполняют спортивные разряды; всего 4,7% учащихся спортивных школ выполняют разряды кандидатов в мастера спорта, 1,3% выполняют высшие разряды, на уровне международных способны выполнить требования только 0,2%; низкие показатели эффективности отбора и подготовки несут неоправданные расходы на подготовку спортсмена и увеличивают затраты в несколько раз (об-

щие затраты на подготовку спортсменов в сети ДЮСШ и СДЮШОР за 2002 год составили 7 млрд. 610 млн. рублей). Эффективность подготовки олимпийского резерва в сети ДЮСШ и СДЮШОР составляет не более 20%, ежедневно в адрес федерального органа исполнительной власти в области физической культуры и спорта поступают письма из субъектов Российской Федерации от органов управления образования, органов управления физической культурой, спортивных школ, ревизионных отделов за разъяснениями по вопросам деятельности учреждений, не урегулированным законодательством и имеющим место в практике.

Все это является результатом практически полного отсутствия нормативной базы, обеспечивающей систему отбора и подготовки спортсменов, и, соответственно, деятельности спортивных школ. Так, типовое Положение о ДЮСШ и СДЮШОР (утверждено приказом Госкомспорта России от 9.04.1987 г. №228) является недействительным, 70% программ для спортивных школ по видам спорта были изданы в советское время и на сегодня безнадежно устарели, разработанные критерии отбора спортсменов на различных этапах подготовки устанавливались опять же в советское время, поэтому в настоящее время их применение невозможно.

Проведенный анализ свидетельствует о разрушении имеющейся ранее государственной системы обеспечения многолетней спортивной подготовки и отсутствия в настоящее время системы отбора и подготовки спортсменов.

В подтверждение этого можно привести следующие аргументы: в настоящее время отсутствует сеть учреждений физической культуры, занима-

ющихся подготовкой олимпийского резерва. Существующие ДЮСШ и СДЮШОР независимо от ведомственной подчиненности являются учреждениями дополнительного образования, в том числе и находящиеся в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области физической культуры, и работают только в рамках закона «Об образовании».

Имеющаяся сеть спортивных учреждений составляет систему образования и гарантирует образовательные услуги населению, в том числе по физической культуре. В соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании» спортивные школы реализуют дополнительные образовательные программы и дополнительные образовательные услуги в целях всестороннего удовлетворения образовательных потребностей граждан, общества, государства.

В соответствии с Типовым положением об учреждении дополнительного образования детей (постановление Правительства от 22.02.1997 №212) деятельность спортивных школ ограничивается возрастом занимающихся. Так, в соответствии с п.2 настоящего положения основное предназначение ДЮСШ и СДЮШОР заключается в развитии мотивации ребенка к познанию и творчеству, реализации дополнительных образовательных программ и услуг в интересах личности, общества, государства; обеспечении необходимых условий для личностного развития, укрепления здоровья, профессионального самоопределения и творческого труда детей в возрасте преимущественно от 6 до 18 лет.

Под разряд учреждений дополнительного образования детей попадают школы высшего спортивного мас-

терства (ШВСМ), где сегодня числятся занимающиеся в возрасте от 14 до 45 лет.

Отдельной темой выступают училища олимпийского резерва, деятельность которых противоречит нормам, установленным законодательно в образовании.

Таким образом, система образования не может и не должна обеспечивать систему отбора и подготовки спортсменов. Органы исполнительной власти в области физической культуры, не имея собственной сети учреждений, вынуждены обращаться к другой системе, не приспособленной к задачам спорта.

Для исправления созданного положения необходимо разработать предложения по созданию государственной системы отбора и многолетней подготовки спортсменов на основе долгосрочного прогнозирования результатов.

Достойный статус России на международной спортивной арене обеспечит только такая система образовательного-спортивного потенциала, которая сможет реализовать функцию сохранения и воспроизводства традиций отечественного и мирового спорта, система гибкая, открытая, способная к саморазвитию, соотносимая с западными моделями, отвечающая потребностям современности.

#### **ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВОПРОСОВ РАЗВИТИЯ ДЕТСКО-ЮНОШЕСКОГО СПОРТА**

Деятельность спортивных школ регулируется Федеральным законом № 80-ФЗ от 29 апреля 1999 года «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

Спортивные школы как учреждения дополнительно образования создаются в соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании» органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, профсоюзными и другими организациями, а также гражданами.

Училища олимпийского резерва создаются на основании решений исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по представлению федерального органа исполнительной власти в области физической культуры и спорта, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и Олимпийского комитета России и могут находиться в ведении федерального органа исполнительной власти в области физической культуры и спорта, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области физической культуры и спорта и (или) Олимпийского комитета России.

Школы высшего спортивного мастерства и центры олимпийской подготовки создаются на основании решений соответственно федерального органа исполнительной власти в области физической культуры и спорта, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и Олимпийского комитета России с учетом предложений федераций по различным видам спорта по представлениям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области физической культуры и спорта.

Государство создает условия для укрепления существующей материально-технической базы и создания новой материально-технической

базы спортивных школ и училищ олимпийского резерва в целях решения стоящих перед ними задач обучения. Такая база включает в себя:

а) основную спортивную учебно-тренировочную базу по профилю спортивной школы или училища олимпийского резерва (учебный стадион с беговыми дорожками и футбольным полем, спортивные залы или крытый каток и другие);

б) плавательный бассейн, спортивные залы, летний спортивно-оздоровительный лагерь, типовый набор спортивного инвентаря и оборудования – для спортивных школ и училищ олимпийского резерва, общежитие со столовой – для училищ олимпийского резерва и школ высшего спортивного мастерства в соответствии с нормативами, утвержденными федеральным органом исполнительной власти в области физической культуры и спорта;

в) бесплатное питание для учащихся спортивных школ, проходящих подготовку в группах спортивного совершенствования и высшего спортивного мастерства, а также для учащихся училищ олимпийского резерва;

г) бесплатную спортивную форму и обувь для детей из малообеспеченных семей, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Финансирование находящихся в ведении исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органов местного самоуправления спортивных школ и училищ олимпийского резерва, в том числе финансирование их участия во всероссийских соревнованиях, осуществляется за счет средств бюджетов соответствующих уровней и других не запрещенных законом источников. Финансирование иных

спортивных школ и училищ олимпийского резерва осуществляется их учредителями в соответствии с законодательством.

Статья 14. Развитие физической культуры и спорта в образовательных учреждениях

1. На основе Закона Российской Федерации «Об образовании» образовательные учреждения самостоятельно с учетом своих уставов, местных условий и интересов обучающихся определяют формы занятий физической культурой и средствами физического воспитания, виды спорта и двигательной активности, методы и продолжительность учебных занятий на основе федеральных государственных образовательных стандартов и нормативов физической подготовленности, а также проводят внеучебную физкультурно-оздоровительную и спортивную работу с привлечением к ней учреждений дополнительного образования детей и физкультурно-спортивных объединений, в том числе федераций по различным видам спорта.

6. В соответствии с программами развития физической культуры и спорта всех уровней в дошкольных и иных образовательных учреждениях предусматриваются реконструкция и строительство спортивных залов, плавательных бассейнов и спортивных городков, создание детско-юношеских спортивных школ, детско-юношеских клубов физической подготовки и врачебно-физкультурных диспансеров.

Статья 33. Строительство и содержание физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений

6. За государственными и муниципальными образовательными учреждениями

среднего профессионального, высшего профессионального образования и научными организациями в области физической культуры и спорта, школами высшего спортивного мастерства, центрами олимпийской подготовки, училищами олимпийского резерва, детско-юношескими и другими спортивными школами закрепляются на праве оперативного управления здания, спортивные сооружения, имущество, оборудование и другое необходимое имущество социального, культурного, иного назначения, закрепляются в постоянное (бессрочное) пользование за ними и владельцами физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений выделенные им земельные участки в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации.

7. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации могут распространять на физкультурно-спортивные организации, спортивные школы всех типов, училища олимпийского резерва, образовательные учреждения и научные организации в области физической культуры и спорта, спортивные сооружения и предприятия спортивной промышленности независимо от ведомственной принадлежности и форм собственности тарифы на отпуск сетевого газа, электрическую, тепловую энергию, водоснабжение и водоотведение в порядке, предусмотренном для отпуска указанных ресурсов населению, тарифы за пользование услугами почтовой, телеграфной и телефонной связи, которые устанавливаются для бюджетных организаций.

Федеральный закон «Об образовании» с учетом известного 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» практически не учитывает специфические особенности учреждений спортивной направленности. Так, государство не гарантирует бесплатность занятий в спортивных школах – учреждениях дополнительного образования детей.

Статья 5. Государственные гарантии прав граждан Российской Федерации в области образования

3. Государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

Деятельность спортивных школ регулируется следующими статьями закона:

Статья 12. Образовательные учреждения

4. К образовательным относятся учреждения следующих типов:

8) учреждения дополнительного образования детей;

Статья 26. Дополнительное образование

1. Дополнительные образовательные программы и дополнительные образовательные услуги реализуются в целях всестороннего удовлетворения образовательных потребностей граждан, общества, государства.

2. К дополнительным образовательным программам относятся образовательные программы различной направленности, реализуемые: в образовательных учреждениях дополнительного образования (в учреждениях повышения квалификации, на курсах, в центрах профессиональной ориентации, музыкальных и художественных школах, школах искусств, домах детского творчества, на станциях юных техников, станциях юных натуралистов и в иных учреждениях, имеющих соответствующие лицензии);

На уровне местного самоуправления развитие спортивных школ подпадает под Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Статья 14. Вопросы местного значения поселения

1. К вопросам местного значения поселения относятся:

14) обеспечение условий для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта;

Статья 16. Вопросы местного значения городского округа

19) обеспечение условий для развития на территории городского округа массовой физической культуры и спорта;

Статья 50. Муниципальное имущество

10) имущество, предназначенное для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта.

Как видно из содержания статей, под законодательство не попали вопросы подготовки олимпийского резерва, а значит, деятельность спортивных школ, школ олимпийского резерва, школ высшего спортивного мастерства начиная с 2006 года будет находиться вне закона. Они вынуждены будут прекратить свою работу. Все субъекты Российской Федерации выражают беспокойство и просят внести соответствующие изменения в действующее законодательство.

Другим Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вопросы развития детско-юношеского спорта тоже регламентированы недостаточно.

Как показывает анализ законодательного обеспечения, развитие физической культуры и спорта имеет недостаточную обеспеченность и требует урегулирования многих вопросов.

## БЛАГОДАРНОСТЬ

### Руководителя Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации объявлена:

(Начало на стр. 41)

**И.В. Барбашину**, начальнику отдела социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации;

**Е.Е. Бобраковой**, советнику отдела конституционного законодательства Правового управления Аппарата Совета Федерации;

**В.Э. Гефендеру**, советнику отдела обеспечения законодательного процесса Правового управления Аппарата Совета Федерации;

**М.З. Гнездилову**, начальнику отдела парламентских программ Аналитического управления Аппарата Совета Федерации;

**В.И. Дурновцеву**, советнику отдела обеспечения законодательного процесса Правового управления Аппарата Совета Федерации;

**М.В. Киреевой**, специалисту-эксперту отдела автоматизированной подготовки документов Информационного и документационного обеспечения Аппарата Совета Федерации;

**И.В. Колмогорову**, советнику отдела автоматизированной подготовки документов Информационного и документационного обеспечения Аппарата Совета Федерации;

**Т.А. Кулаковой**, ведущему специалисту отдела автоматизированной подготовки документов Информационного и документационного обеспечения Аппарата Совета Федерации;

**Е.Н. Мешковой**, ведущему специалисту отдела автоматизированной подготовки документов Информационного и документационного обеспечения Аппарата Совета Федерации;

**Т.А. Мироновой**, советнику отдела экономического анализа Аналитического управления Аппарата Совета Федерации;

**Ю.Б. Немешаевой**, специалисту 1 категории отдела автоматизированной подготовки документов Информационного и документационного обеспечения Аппарата Совета Федерации;

**Д.В. Ремизову**, специалисту-эксперту отдела автоматизированной подготовки документов Информационного и документационного обеспечения Аппарата Совета Федерации;

**Ю.В. Серьезнову**, советнику отдела социального законодательства Правового управления Аппарата Совета Федерации;



### В Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

**Т.А. Федотовской**, заместителю начальника отдела социальной политики Аналитического управления Аппарата Совета Федерации;

**А.Е. Фирсову**, консультанту отдела автоматизированной подготовки документов Информационного и документационного обеспечения Аппарата Совета Федерации;

**Е.В. Цибиновой**, консультанту отдела гражданского и природно-ресурсного законодательства Правового управления Аппарата Совета Федерации.

*За успешную государственную службу и в связи с 50-летием со дня рождения (приказ от 23.05.2005 г. № 609Л);*

**В.В. Владимировой**, консультанту инженерно-технического отдела Информационного и документационного обеспечения Аппарата Совета Федерации.

## НОВОСТИ БЕГУЩЕЙ СТРОКОЙ

### 10 июня

В Москве в «Президент-отеле» Председатель Совета Федерации С.М. Миронов принял участие в международной конференции «Инновации, технологии, инвестиции: роль общественных и частных организаций».

Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям провела конференцию по вопросам законодательного обеспечения работы аэропортов в Российской Федерации в рамках транспортной стратегии.

### 12–16 июня

Члены Совета Федерации приняли участие в первой части 51-й сессии Ассамблеи Западноевропейского союза (АЗЕС), которая прошла в Париже (Франция).

### 14 июня

Комитет Совета Федерации по бюджету принимал участие в работе семинара «Программно-целевое бюджетирование: опыт Швеции и российские перспективы», который прошел в Москве в Академии бюджета и казначейства.

В Санкт-Петербурге члены Совета Федерации приняли участие в заседании Бюро Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества.

### 14–16 июня

В Санкт-Петербурге прошел девятый Петербургский международный экономический форум.

### 14–17 июня

Комитет Совета Федерации по бюджету принимал участие в работе семинара «О реформировании межбюджетных отношений в 2006



году и об основных положениях Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Заседание прошло в городе Кисловодске.

### 16–18 июня

В Париже (Франция) члены Совета Федерации приняли участие в заседании Комиссии ПАСЕ по вопросам экономики и развития.

### 17 июня

Состоялась пресс-конференция председателя Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям М.В. Одинцова на тему «Современное состояние и стратегия развития нефтегазового комплекса России и его место в мировой энергетической системе».

Комитет Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии принимал участие в заседании коор-

динационного совета Министерства образования и науки Российской Федерации.

### 20 июня

Комитет Совета Федерации по правовым и судебным вопросам провел расширенное заседание с участием заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Н.И. Савченко.

### 20–24 июня

Члены Совета Федерации участвовали в работе сессии ПАСЕ в Страсбурге (Франция).

### 21 июня

Комитет Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии провел совещание на тему «Проблемы совершенствования нормативно-правового обеспечения экологической безопасности и экологического контроля в Российской Федерации».

## 154-е заседание Совета Федерации

«Уважаемые коллеги, час назад состоялось возложение венков руководителями нашего государства к могиле Неизвестного солдата. Сегодня, 22 июня, 64 года тому назад без объявления войны фашистская Германия вероломно напала на нашу страну. В первые минуты и часы погибли сотни тысяч наших солдат, мирных граждан. В целом за годы Великой Отечественной войны погибли более 27 миллионов наших граждан. Прошу почтить минуту молчания память всех погибших в Великой Отечественной войне».

Так было открыто 154-е заседание, в повестке дня которого стояло 24 вопроса. Наиболее важные среди них – рассмотрение Федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» и Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном бюджете на 2005 год». Надо подчеркнуть, что Правительство Российской Федерации впервые внесло закон по изменениям в федеральный бюджет в период весенней сессии. Раньше это делалось, как правило, в конце года.

Были одобрены следующие федеральные законы:

«О внесении изменений в федеральные законы «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»;

«О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Итальянской Республики о сотрудничестве в области утилизации российских атомных подводных лодок, выведенных из состава Военно-Морского Флота, и безопасности обращения с радиоактивными отходами и отработавшим ядерным топливом»;

«О ратификации Протокола о привилегиях и иммунитетах Парламентской ассамблеи Черноморского экономического сотрудничества»;

«О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Йеменской Республики о поощрении и взаимной защите капиталовложений»;

«О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и в статью 49 Гражданского кодекса Российской Федерации»;

«О признании утратившими силу некоторых законодательных

актов (положений законодательных актов) Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения»;

«О внесении изменений в статью 217 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»;

«О внесении изменений в главу 26<sup>1</sup> части второй Налогового кодекса Российской Федерации»;

«О внесении изменений в статью 182 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»;

«О внесении изменений в статью 29 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»;

«О признании утратившими силу положений законодательных актов Российской Федерации по вопросам государственной аккредитации научных организаций»;

«О признании утратившими силу законов РСФСР «Об Адыгейской автономной области», «О Горно-Алтайской автономной области», «О Еврейской автономной области», «О Карачаево-Черкесской автономной области», «О Хакасской автономной области» и отдельных положений некоторых законодательных актов Российской Федерации»;

«О внесении изменений в статью 83 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

«О создании районных судов в Республике Хакасия»;

«О создании Тереховского районного суда Республики Тыва»;

«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Был рассмотрен проект обращения Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации к Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову по вопросу расчета ставки земельного налога на земельные участки, предоставленные организациям горно-добывающей и нефтегазовой промышленности для разработки полезных ископаемых.

Внесены изменения в План основных мероприятий и мониторинга Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на весеннюю сессию 2005 года.

В рамках «правительственного часа» был заслушан вопрос о правовом обеспечении и ходе реализации Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 годы и до 2010 года». Докладывал Министр экономического развития и торговли Российской Федерации Г.О. Греф.

## НОВОСТИ БЕГУЩЕЙ СТРОКОЙ

**Анатолий Алексеевич НЕЛЮБИН,**  
ответственный секретарь  
Научно-экспертного совета  
при Председателе Совета Федерации

# ОБЪЕДИНИВ УСИЛИЯ, ОБЩЕСТВО СПОСОБНО К БОРЬБЕ С НАРКОМАНИЕЙ

## ИСТОРИЯ ПРОБЛЕМЫ

Распространение наркомании и наркопреступности из проблемы отдельных стран и регионов давно переросло в глобальную. На основе анализа статистических данных государств – членов ООН, полученных еще в 80-х годах XX века, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 36/168 1981 года констатировала, что злоупотребление наркотиками, их незаконный оборот достигли беспрецедентных масштабов во многих регионах мира. Но больше всего от них страдают цивилизованные страны Америки, Европы, а теперь – и России.

По данным ООН, во всем мире растет число людей, регулярно употребляющих наркотики, и их количество достигает 200 миллионов человек. Но это только по официальным данным. По неофициальным – их вдвое больше. Мировой оборот наркоминдустрии составляет на сегодняшний день свыше 400 млрд. долларов США в год, из которых на Российскую Федерацию приходится, по оценкам экспертов,

*На очередном заседании Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерально-го Собрания Российской Федерации обсуждался актуальнейший вопрос: «Наркомания в России – угроза национальной безопасности страны». В обсуждении приняли участие члены Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации, сотрудники Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Министерства здравоохранения и социального развития, Министерства образования и науки, Министерства внутренних дел Российской Федерации и других силовых ведомств, руководители общественных организаций, учебных заведений, представители религиозных конфессий и научных центров, средств массовой информации. На заседании не только анализировалась сложившаяся ситуация в стране, но и давались конкретные рекомендации.*

от 9–10 до 10–15 млрд. долларов США.

Отношение к потреблению наркотиков у разных стран и народов имеет свои особенности. В Голландии, например, пока единственной из всех стран Европейского союза, продажа некоторых видов легких наркотиков, как известно, легализована. Однако эта мера не привела к желаемому результату, проблема так и осталась нерешенной. Чтобы вкушать от запретного плода,

случайному прохожему не нужно даже денег. Можно просто подсесть к бродягам, располагающимся, как правило, на вокзалах, возле дискотек, рядом с другими публичными местами, и попросить покурить. И тогда из рук в руки переходит плохо свернутая сигарета с марихуаной или гашишем.

Особая, отличная от европейской, наркоситуация складывается в Африке. В Кении, например, повсеместно жуют

так называемый кат, слабый наркотик, внешне и по вкусу напоминающий ивовые ветки. Его зеленые побеги свободно продаются на базарах и в трактирах. Кат (его называют еще гат, каас, чут или чай) сам по себе еще не наркотик. Он относится к числу тонизирующих средств, точно так же как чай, кола, кофе или бетель. Алкалоид цатин, содержащийся в его листьях, вызывает ощущение бодрости, как после чашки крепкого кофе. Но за приятные мгновения приходится дорого платить. Если долго жевать эти безвредные на первый взгляд листья, естественная человеческая любознательность постепенно притупляется, и некогда энергичный юноша превращается в медлительного, тупого. Кат губительно действует на сердце, на мышечную и нервную системы. Во многих странах Африки кат употребляют две трети мужчин и более трети женщин, он распространен в Эфиопии, Сомали и Омане. Чиновники жуют кат в канцеляриях, водители такси – за рулем, солдаты – стоя на посту.

В России из 144 миллионов человек около 4 миллионов употребляют наркотики, хотя по официальной статистике это число на порядок ниже. По неофициальным данным столичных наркологов, только в Москве и в Московской области около полумиллиона молодых людей в возрасте от 14 до 25 лет употребляют наркотические вещества, примерно 250 тысяч из них пользуются самым опасным – героином.

На общем неблагоприятном фоне распространения наркомании среди населения выделяется рост потребления наркотических средств молодежью. Подвываяющее большинство наркоманов составляют лица в возрасте до 30 лет – это, по нашим данным, 72,4 процента. Возраст первой пробы за последние годы снизился с 17

до 11 лет, доля потребляющих наркотики или пробовавших их хотя бы один раз среди молодежи в возрасте от 11 до 24 лет – около 28 процентов. В то же время начиная с 2001 года количество несовершеннолетних потребителей наркотиков, состоящих на учете в наркологических учреждениях, согласно официальной статистике сокращается, хотя специалистами это снижение объясняется последствиями снижения рождаемости и роста алкоголизма среди подростков, что тоже вызывает тревогу. Таким образом, наркотики вырывают из нормальной общественной жизни значительную часть трудоспособного, в основном молодого, населения страны.

Наркологическая служба оказалась не готова к такому массовому наплыву наркомании, хотя и организована довольно давно. Она привыкла работать с большими алкоголизмом, алкогольными психозами. А когда пошел массовый наплыв больных наркоманией, пришлось в срочном порядке переучивать врачей, перепрофилировать отделения и проводить целый ряд других мероприятий. Все это объясняется тем, что ситуация в стране двадцать лет назад была совершенно иной, гораздо более наркобезопасной.

СССР от угрозы массовой наркотизации населения спасали «железный занавес», государственная экономика и наличие хорошо функционировавшей системы правоохранительных органов. Наркомания в Советском Союзе имела лишь очаговое распространение в местах произрастания соответствующего сырья, да и то там, где у населения имелся исторический опыт употребления наркотиков в мистических и медицинских целях, а также в некоторых маргинальных группах, например частично в преступной среде. Следовательно, для

создания организованной наркопреступности в современном понимании этого явления просто не было объективных предпосылок. Для международной наркомафии советский рынок был практически недоступен. Надежность границ в совокупности с разветвленной системой надзора обеспечивали правоприменение, делали зоведомо убыточными попытки наладить систему сбыта наркотиков в СССР, а централизованная государственная экономика создавала труднопреодолимые препятствия для отмывания полученных таким путем денежных средств.

После распада Советского Союза наркоситуация в России резко изменилась, причем в худшую сторону. Слом прежней системы правопорядка, открытость границ, кризис в экономике, слабость наркоконтроля, а порой и полное его отсутствие, сняли преграды, ограждавшие нашу страну от массового проникновения «дурманов» разного свойства. Россия с ее мегаполисами, разделенными огромными неконтролируемыми пространствами, очень быстро становилась привлекательной для сбыта наркотических веществ. У наркомафии появились широкие возможности для отмывания денежных средств, добытых преступным путем, и их легализации как в России, так и в смежных странах, в частности ближнего зарубежья.

Наркоэкспансия совпала со сложным периодом глубоких социально-экономических преобразований, когда основная часть населения была выбита из привычного образа жизни, у многих отсутствовала вера в завтрашний день. Огромная территория открылась для наркототорговцев, что позволило им значительно расширить производство, транзит и сбыт наркоти-



ческих средств. В России начал формироваться новый «высокорентабельный» криминальный сектор теневой экономики.

Конечно, наркоэкспансия появилась в стране не на пустом месте. Достаточно вспомнить, что всплеск марихуановой зависимости начался у нас в 80-е годы, когда велась война в Афганистане, которая и создала новые каналы для распространения этого наркотика. Кстати, распространению наркотиков в Америке также способствовала война во Вьетнаме. Советское политическое и военное руководство недооценило наркоопасность, не учло американский опыт. Некоторые «афганцы» рассказывают, что командование не препятствовало курению марихуаны «для снятия стресса». Именно эта война проторила дорожку поставкам сильнодействующего наркотика гашиша из Афганистана и Пакистана. Примерно такая же ситуация сложилась и в Чечне в пору первой чеченской кампании. Воевавшая молодежь во время боевых действий приучалась к употреблению наркотиков, в частности марихуаны и гашиша.

В РСФСР еще 15 лет назад около 70–80 процентов потребляемых наркотиков являлись продуктом собственной растительной базы, а 20–30 процентов завозились из других республик Советского Союза. Факты контрабандного ввоза наркотиков из-за границы носили единичный характер. Сегодня в России доля наркотиков зарубежного происхождения превышает половину, а героин и кокаин практически полностью поступают из других государств.

Значительная протяженность, необустроенность границ со странами – производителями наркотиков крайне негативно влияют на развитие наркоситуации в России. Наи-

более сложная обстановка сложилась на юге страны. Огромные масштабы производства героина и опия в Афганистане, необустроенность «пористость» границ в Центрально-Азиатском регионе и крайне низкий уровень жизни населения бывших среднеазиатских республик Советского Союза – все это привело к значительной активизации поставок афганских наркотиков в Россию. 96 процентов героина, изъятого из незаконного оборота, перехвачено именно при его транспортировке из этой страны.

По имеющимся сведениям, в данном направлении через российскую государственную границу ежегодно перемещается около 20–30 тонн героина. В 90-е годы транзитные наркотрафики, проложенные через Россию, обросли обширными зонами активной наркоторговли, в результате возникла качественно новая торговая подпольная сеть.

Как показывает практика, борьба с наркотиками при помощи запретительно-карательных мер влияет в основном на характер черного рынка. Например, поставки марихуаны, имеющей сильный запах и занимающей много места, неуклонно снижаются, уступая место растущему импорту героина и кокаина. Последние более компактны и удобны для транспортировки. К сожалению, спрос на эти наркотики очень высок, торговля ими на черном рынке и на улицах дает оборот в миллионы долларов. Такие деньги дают власть над людьми. Власть денег еще более затрудняет контроль над разветвленной сетью перевозчиков, поставщиков, продавцов и покупателей. Человеческая жизнь в цепочке купли-продажи наркотиков не стоит ничего.

Рост наркотизации в стране обусловил существенный рост преступности в целом.

Увеличилось не только количество совершаемых наркопреступлений, но и множество преступлений, совершаемых наркоманами в целях добычи денег для оплаты наркотиков. Известна практика вовлечения наркодилерами в противоправную деятельность сотрудников правоохранительных органов, властных структур, высококвалифицированных юристов, экономистов и банковских работников. Только в прошлом году органами наркоконтроля пресечена преступная деятельность около сотни коррумпированных сотрудников правоохранительных и силовых ведомств, причастных к наркопреступности. Наркоситуация в России стала угрожающей, она затрагивает интересы национальной безопасности страны.

#### РАСПРОСТРАНЕНИЕ НАРКОТИКОВ

Безусловно, об этом говорят врачи, учителя и ученые, непосредственно связанные с борьбой против наркомании, что в настоящее время наибольшего эффекта можно достичь, с одной стороны, активно приучая молодежь к здоровому образу жизни, а с другой – всячески пропагандируя пагубность наркотиков, их вред для здоровья и для самой жизни, конечно же, в сочетании с жесткими мерами противодействия наркомании.

За прошедшие три года в ситуации с информированностью молодежи о различных наркотиках, прежде всего каннабисного происхождения и опиата, к сожалению, особых перемен к лучшему не произошло. Примерно 70 процентов молодежи (от 32 миллионов молодых людей) знают о губельном воздействии наркотиков. Как правило, в начальную стадию распространения в «розницу» вовлекается



молодежь – это и школьники, и учащиеся ПТУ. Во взаимном общении они информируют тех, кто ничего не знал о наркотиках, предлагают попробовать их. Лишь на следующей стадии включаются профессиональные распространители. Наблюдается пугающая тенденция: примерно на 30 процентов возросло число тех, кто принимает наркотик первый раз. Проба в основном дешевых наркотиков каннабисного происхождения связана во многом с тем, что доля курящей молодежи составляет примерно 49–50 процентов, то есть почти половина молодого населения (речь идет о молодежи в возрасте 11–24 лет) у нас в стране курит, следовательно, они могут курить и «травку». По официальным данным, к 13 годам уже курит половина той части молодежи, которая курит в возрасте 11–24 лет.

В 2002 году насчитывалось 5 миллионов 400 тысяч, в 2004 году – уже 7 миллионов пробующих наркотики в первый раз. Причины такого резкого роста пока не определены. Однако факт остается фактом, рост подтверждается данными наблюдений специалистов-наркологов. Но есть и другая статистика – по снижению числа употребляемых доз. Если в 2002 году потребляли в среднем 10 доз на человека в месяц, то в 2004 году – 7 доз. Это связано с тем, что стоимость наркотиков на розничном рынке увеличилась за три года на 40 процентов. Кроме того, большая часть молодежи перешла на потребление более дешевого и доступного алкоголя, особенно пива, в связи с чем возрос пивной алкоголизм среди молодежи. К большому сожалению, Россия – страна алкоголя. И если произошло снижение потребления доз наркотиков, то

это значит произошло увеличение потребления другого вида опьянения, в данном случае пивного.

Что касается собственно наркобизнеса, то сосчитать тех, кто прошел курс лечения или нуждается в нем, важно. По нашим данным, 550 тысяч несовершеннолетних и молодежи заявили, что они чувствуют потребность в лечении, но по разным причинам не идут лечиться. Скрытая часть не лечатся больных составляет примерно такое же количество, какое и лечится. Поэтому мы и получаем такое большое количество больных.

В связи с ростом стоимости наркотиков расходы молодежи на их приобретение резко возросли. В 2002 году они тратили 1700 млн. долларов, а в 2004 году израсходовали 2700 млн. долларов. Речь идет все о тех же молодых людях в возрасте от 11 до 24 лет.

Если возраст приобщения к курению и потреблению алкоголя в целом остается неизменным (курить начинают в 11 лет, активно употреблять алкогольные напитки в 12–14 лет), то средний возраст приобщения к наркотикам стал уменьшаться. По данным начала восьмидесятых годов, тогда начинали употреблять наркотики с 17–18 лет, а сейчас – с 11 лет.

Кроме этих показателей есть и иные. Молодежь ежегодно тратит на приобретение алкогольных напитков 2,5 млрд. долларов, табачных изделий – 2600 млн. долларов. В итоге получают следующие цифры: на приобретение психоактивных веществ (имеются в виду табачные изделия, алкоголь и наркотики) в 2003 году несовершеннолетние и молодежь в возрасте 11–24 лет потратили 6,5 млрд. долларов, а в 2004 году – 7,6 млрд. долларов, то есть имеем показатель на 17 процентов больше.

Следует иметь в виду, что приведенная статистика за 2003–2004 годы в этой области и те тенденции, которые она обозначает, нуждаются в соответствующей коррекции, так как в то время было отмечено определенное снижение правоохранительной составляющей в работе. И только в 2004 году ситуация значительно изменилась: произошел рост изъятий наркотических средств и психотропных веществ из незаконного оборота, даже цены на многие наркотики в ряде регионов повысились, статистика стала более четкой. Это говорит о том, что психотропные вещества стали менее доступны. Но несмотря на то что цены на наркотики повысились, спрос на них сохраняется на стабильном уровне. В этот же период были внесены изменения в уголовное законодательство, и порог привлечения к уголовной ответственности за незаконное хранение наркотичес-

ких средств и психотропных веществ был поднят.

И изменения в уголовном законодательстве были сделаны в сторону его гуманизации. Вместе с тем данное конкретное изменение статьи 228 и издание постановления № 231 Правительства во исполнение этой статьи, в общем, вызвало достаточно широкий общественный резонанс и комментировалось рядом общественных деятелей, юристов как шаг навстречу легализации наркотиков, снижению уровня борьбы с незаконным оборотом наркотиков. В настоящее время принимаются меры по исправлению ситуации. Подготовлен законопроект, который уже прошел правительственную комиссию по законодательной деятельности, – о внесении изменений в статью 228 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Серьезной остается проблема борьбы с распространителями наркотиков. Об этом говорят руководители различных компетентных организаций. Они отмечают, в частности, что суды не предпринимают реальных шагов против них, то есть виновных отпускают. В результате не удается в необходимой мере раскрыть оптовых поставщиков товара. Почему борьба с наркоманией неэффективна? Многие жалуются, что законы неэффективны. Наверное, с этим можно согласиться. Но не только в них причина. Так, наркобизнес сегодня во многом носит этнический характер. Очень много ходит разговоров о цыганах как одних из основных распространителей наркотиков, а также о других этнических группах. Часть людей из неблагополучных семей, нуждающихся в деньгах, также вовлекается в наркоторговлю. Правоохранительные органы успехов в пресечении этой деятельности пока не достигли, общественное мнение за ред-

ким исключением к этим проявлениям пока пассивно.

### ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НАРКОУГРОЗЕ

И все же, несмотря на общую печальную картину, поставить заслон на пути распространения наркотиков, а также алкоголя и курения можно и нужно. Если учесть неблагоприятную демографическую ситуацию, на которую накладывает распространение наркомании среди молодежи, то действительно следует говорить об угрозе национальной безопасности России, которая обусловлена наркоагрессией. Эту угрозу условно можно подразделить следующим образом:

\* угроза в международной сфере – это транснациональная преступность и международный терроризм;

\* угроза в сфере государственного управления – рост преступности и коррупции;

\* угроза в экономической сфере – ослабление единого экономического пространства, нанесение ущерба экономической безопасности;

\* угроза в социальной сфере – рост смертности населения, рост заболеваемости сопутствующими наркомании заболеваниями, рост социального расслоения общества, демографический спад;

\* угроза в информационной сфере – развитие наркотической субкультуры.

В качестве ответа на вызов наркоагрессии с целью повышения эффективности антинаркотической работы в стране указом Президента Российской Федерации в 2003 году создано специальное ведомство по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Были определены основные приоритеты работы нового федерального органа: борьба с

организованными формами наркопреступности, ликвидация финансовой базы наркомафии, подрыв ее экономических основ. Несмотря на исторически короткий срок активной деятельности, ФСКН уже удалось занять свое место в системе противодействия наркопреступности. В 2004 году ФСКН России возбуждено 57 837 уголовных дел, из которых тяжкие и особо тяжкие составили 44 процента; совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой – 53 процента; связанные со сбытом – 48 процентов.

Нагрузка на следователей органов наркоконтроля составила в 2004 году в среднем 24 уголовных дела, выше – только в органах внутренних дел. По итогам 2004 года ФСКН России изъято 102 тонны 252 килограмма наркотических, психотропных и сильнодействующих веществ. Всего в стране – 129 тонн. Общее число фактов изъятия значительного количества наркотических средств, психотропных веществ всеми правоохранительными органами и специальными службами – 3598, ФСКН – 2440. В настоящее время в этом рейтинге ООН Россия лидирует, это больше, чем в Канаде и Великобритании вместе взятых, которые занимали в 2003 году ведущие позиции в данном рейтинге ООН.

Если в 2003 году по легализации и отмыванию средств, полученных в результате наркопреступности, было возбуждено только одно уголовное дело всеми правоохранительными органами, то в 2004 году ФСКН России уже возбуждено 314 уголовных дел. Это не значит, что все они дойдут до суда и все являются статусными, крупными. Это, скорее всего, заявка на некий опыт, который предстоит еще нарабатывать.

Необходимо в этой связи продолжить проведение опе-

ративно-профилактических мероприятий, таких как «Канал», «Мак», «Синтез» и другие. Следует принять необходимые меры по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти для успешного принятия и полной реализации федеральной целевой программы «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в 2005–2009 годах».

Какие возможности влияния на сложившуюся ситуацию по направлениям своей деятельности видит ФСКН России?

На основе анализа оперативной обстановки, которая складывается в стране, можно сделать вывод, что требуется для дальнейшего повышения эффективности оперативно-служебной деятельности. Необходимо сосредоточить основные усилия на выявлении и расследовании тяжких и особо тяжких преступлений, отнесенных к компетенции органов наркоконтроля, усилить работу по подрыву экономических основ наркопреступности.

В этом же смысле положительную роль сыграет дальнейшее развитие международных отношений с компетентными органами иностранных государств, создание единого банка данных по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействию их незаконному обороту.

Создание единого банка, на наш взгляд, как раз и позволит иметь четкое представление о ситуации в сфере наркоторговли. В данном случае вся статистическая отчетность, все необходимые информационные ресурсы в таком банке будут не только собраны, но и проанализированы с точки зрения их достоверности, соотносимости. Таким

образом, специалистам следует иметь более четкую картину той ситуации, с которой сталкивается Россия в этой сфере.

Безусловно, необходимо продолжить работу по совершенствованию законодательства Российской Федерации в области противодействия незаконному обороту наркотиков, распространению наркомании и правового обеспечения оперативно-служебной деятельности органов наркоконтроля.

В принципе законодательство Российской Федерации в целом соответствует международному праву и обеспечивает возможность эффективно противодействовать наркомании. В то же время ряд проблемных, так сказать, пробелов в этом законодательстве имеется. С одной стороны, практически не урегулирована в законодательстве сфера профилактической работы по противодействию этой угрозе. В целях ее устранения Министерство здравоохранения и социального развития во взаимодействии с другими службами в настоящее время готовит для рассмотрения в Правительстве комплексный нормативный правовой акт по внесению необходимых изменений как в закон о наркотических средствах и психотропных веществах, так и в ряд других законодательных актов. К сожалению, у нас осуществляется недостаточный контроль за оборотом прекурсоров или сопутствующих веществ, без которых производство наркотиков невозможно. И невозможным было бы производство наркотиков в таком количестве в Афганистане, если бы туда не поступали химические вещества, необходимые для изготовления героина. Поступающего туда количества прекурсоров достаточно для того, чтобы переработать

собираемый урожай опия в Афганистане на 80 процентов, оставшиеся 20 процентов добываются в близлежащих государствах. Таким образом, контроль за этой сферой необходим.

Также необходимо устранение и некоторых «точечных» противоречий международной практики права и нашего уголовного законодательства в наркосфере. Для исправления этой ситуации Федеральной службой по контролю за оборотом наркотиков разработан перспективный план мероприятий по совершенствованию нормативно-правовой базы в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, который в настоящее время проходит согласование в заинтересованных ведомствах и будет представлен в Правительство Российской Федерации на утверждение. Он содержит в том числе и вопросы устранения пробелов в регулировании легального оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. В нем есть проекты постановлений Правительства, которые, к сожалению, не были изданы с момента появления закона о наркотических средствах и психотропных веществах.

#### ПРЕВЕНТИВНЫЕ МЕРЫ

К сожалению, есть еще один доступный путь к наркотикам, о котором мы порой забываем, – он проходит через аптеки. В них любой человек может достаточно свободно купить препараты – компоненты для приготовления тяжелых наркотиков. До последнего времени в безрецептурной продаже находились такие кодеинсодержащие препараты, как коделак, кодепронт, наларфин плюс, терпинкон. Два закрыли безрецептурную

продажу трамалретарда, как в прошлом году он вновь появился, только под новым названием – золдиар, в состав которого входит парацетамол. Парацетамол вреден для печени, но ведь практически все наркоманы страдают болезнями печени. Почему опять трамалретард появился в свободной продаже?

Аптеки в огромном количестве продают солутан – детский препарат от кашля при бронхиальной астме, но ведь этот же препарат используется для изготовления перветина – «винта».

Русская православная церковь разработала православную концепцию профилактики наркомании в России, которая в ближайшее время будет представлена в Правительство. Совет Федерации и министерство здравоохранения. В ней не только уделяется внимание духовной проблеме, которая стоит, безусловно, на первом месте, но и рассматриваются экономические, политические, рыночные вопросы, а также ставится вопрос о том, что делать с продажей спиртоводочных и табачных изделий.

Конечно, все мы понимаем, что основная тяжесть борьбы с наркомафией пока ложится на плечи государства. Оно осуществляет правовые санкции против преступников из наркобизнеса и ведет жесточайшую войну, с тем чтобы сделать наркобизнес экономически невыгодным. Ведь история человечества не знает практически ни одного факта решения крупной социальной проблемы исключительно запрещающими методами. Так, на этапе производства наркотических средств необходимо закрыть доступ преступникам к сырью. Для этого хороши все методы и средства – уничтожение наркоплантаций, конфискация компонентов производства наркотиков.

Для лишения наркодельцов рынка сбыта необходимо предоставить молодежи комплекс более привлекательных и социально ценных услуг. Следует активнее развивать сеть доступных для посещения детских и молодежных спортивных учреждений, секций, кружков по интересам, зимних и летних молодежных спортивных, трудовых, поисковых лагерей, культурных учреждений и так далее. Можно и нужно использовать все средства для того, чтобы оторвать детей от наркодельцов. Но в этой борьбе с ними должна быть четко выражена позиция государства. Только государство, всемерно опираясь на общественные силы, может справиться с этой тяжелой проблемой, которая существует сегодня в нашем обществе.

Более активную позицию в борьбе с наркоманией должны занять Министерство образования и науки и его учреждения.

С 2001 года министерством подготовлена унифицированная программа по повышению квалификации работников образовательных учреждений. Она разрабатывалась при помощи медиков, представителей Национального научного центра наркологии. На базе семи федеральных округов уже созданы основные центры, которые отвечают за повышение квалификации педагогов, в том или ином федеральном округе. За три года было подготовлено более 7 тысяч специалистов, которые на уровне субъектов Федерации и муниципалитетов реализуют полученные знания.

Одним из направлений борьбы с наркозависимостью является социальная реабилитация, общая реабилитация детей из числа бывших наркозависимых, прошедших лечение в системе здравоохранения. Дети выходят из лечебного учреждения и находятся в состо-

янии ремиссии, но потом, как правило, идут рецидивы, и теперь создано 25 реабилитационных центров в тех или иных субъектах Федерации.

И все-таки нынешняя борьба с наркоманией скорей уже не борьба, а настоящая международная война, которая ведется в целом на планете. Идет наркотическое порабощение Европы, наркотическое порабощение России. В этих условиях нельзя издавать законы один гуманнее другого. Следует гуманно относиться к наркодилерам и наркопроизводителям тогда, когда они сидят в тюрьме, но не тогда, когда они гуляют на свободе и раздают дозы. Не надо забывать: в России ежегодно в боевых действиях гибнет 15 тысяч человек, а от наркотиков, только по данным официальной статистики, гибнет 70 тысяч. Это колоссальная потеря.

Только объединив усилия государственных структур, институтов гражданского общества, разработав совместную комплексную программу борьбы против наркомании, постоянно и последовательно применяя профилактические, правовые и превентивные меры, можно надеяться на положительные сдвиги в этом важном вопросе. Не стоит забывать и о том, что улучшение условий жизни людей, здоровый образ жизни, его пропаганда, внедрение в семью, в школу – это лучшие средства от распространения разного рода пагубных привычек.

## НОВОСТИ БЕГУЩЕЙ СТРОКОЙ

**21 июня**

Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов принял участие в совещании по вопросу «Об обеспечении топливом, товарами первой необходимости регионов Севера с ограниченными сроками завоза». Заседание прошло в Москве в Министерстве регионального развития Российской Федерации.

Комиссия Совета Федерации по делам молодежи и спорту приняла участие во Всероссийском семинар-совещании «Воспитание обучающихся в учреждениях начального профессионального образования», которое прошло в Анапе.

**22 июня**

Состоялось 154-е заседание Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В Совете Федерации было проведено открытие выставки портретной живописи «История России в лицах» и открытие выставки детского рисунка «Война глазами детей». В мероприятиях принимали участие Председатель Совета Федерации С.М. Миронов, члены Совета Федерации, ветераны и представители командования Военно-Морского Флота, руководители общественных организаций, юные художники, другие приглашенные лица.

Комитет Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды участвовал в работе расширенного совещания Федерального агентства лесного хозяйства с участием руководителей террито-

риальных агентств, подведомственных производственных, научно-исследовательских и учебных учреждений (предприятий).

**23 июня**

Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности и Временная комиссия Совета Федерации по национальной морской политике провели «круглый стол» на тему «Морская деятельность Российской Федерации: состояние и проблемы законодательного обеспечения», в котором принял участие Председатель Совета Федерации С.М. Миронов.

Комитет Совета Федерации по вопросам местного самоуправления участвовал в заседании Координационного совета по местному самоуправлению Межрегиональной Ассоциации «Сибирское соглашение», состоявшемся в Томске.

**24 июня**

Экспертный совет Комитета Совета Федерации по международным делам провел заседание «Отношения России с Европейским союзом после Московского саммита 2005 года. Проблемы реализации «дорожных карт».

Комитет Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности провел парламентские слушания «Финансовые механизмы государственной поддержки российского экспорта в связи с предстоящим присоединением России к Всемирной торговой организации».

## НОВОСТИ БЕГУЩЕЙ СТРОКОЙ



**Виктор Петрович ОРЛОВ,**  
председатель Комитета Совета Федерации  
по природным ресурсам и охране окружающей среды

**Процесс законотворчества всегда сопровождается большой организационной и аналитической работой. Прежде всего это проявляется в подготовке «масштабных» законов, связанных с природными ресурсами, охраной окружающей среды. Создаваемые в этой области законы должны отражать всю палитру природных особенностей России, сложные процессы взаимодействия меж-**

**ду обществом, властью и бизнесом. И здесь одна из главных задач – поставить преграду нерациональному и неэффективному использованию природных богатств.**

**О том, как это происходит, редакция журнала попросила рассказать председателя Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды Виктора Петровича ОРЛОВА.**

**– Наша страна богата недрами, лесами, реками и озерами. Чтобы ими пользоваться рационально, сохранить для потомков, требуется четко разграничить: что делать можно, а что – нельзя. Иначе возобладает лишь потребительское отношение и будет нанесен непоправимый ущерб окружающей среде. Этого допустить нельзя. Необходимы законы, в которых были четко прописаны и определены правила и нормы. Как это происходило и происходит? По каким направлениям осуществлялась деятельность комитета в прошлом году, какие важные вопросы рассматриваются в текущем году?**

– В последнее время у нас в стране активизируется производственная деятельность, и эта тенденция будет усиливаться. Однако следует принять во внимание, что положительные результаты здесь достигаются в основном за счет добычи полезных ископаемых, эксплуатации природных источников. Активно внедряясь в природную среду, мы должны иметь такие законы, которые, с одной стороны, явились бы барьером на пути хищнического использования природных ресурсов, а с другой – регулировали бы взаимоотношения человека и окружающей среды. Отсюда и сформированы ключевые направления нашей работы: не-

дропользование, водопользование, лесопользование, охрана окружающей среды, водные биологические ресурсы.

Например, в 2004 году одним из приоритетных направлений деятельности комитета была работа над Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». Закон был рассмотрен на 140-м заседании Совета Федерации 8 декабря 2004 года. Концептуальной основой закона послужили необходимость правового обеспечения предоставления в пользование водных биоресурсов и механизм распределения квот вылова водных биоресурсов, обеспеч-

# ФОРМИРОВАНИЕ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО И ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

печивающие их эффективное использование в условиях развития рыночных отношений.

К сожалению, принятие базового Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» не решило всех вопросов, касающихся работы рыбохозяйственного комплекса, таких как обеспечение сырья береговых рыбоперерабатывающих предприятий, развитие и обновление рыбопромыслового флота, пресечение попадания на рынок браконьерской рыбной продукции, развитие аквакультуры, ограничение экспорта и стимулирование развития внутреннего рынка рыбной продукции и других. Дальнейшими шагами в развитии законодательства о рыболовстве должны стать принятие ряда законов, и прежде всего закона «О прибрежном рыболовстве», а также приведение в соответствие с базовым законом других законодательных актов Российской Федерации, одним из которых является Водный кодекс Российской Федерации.

В настоящее время, начиная с 2005 года, в комитете идет активная работа над проектами новых редакций Лесного и Водного кодексов

Российской Федерации. В центре внимания находится и подготовка проекта новой редакции закона «О недрах».

**– Работа над какими законами была наиболее сложной?**

– В принципе все подготавливаемые законы были сложны и важны. Трудно выделить какие-то особые среди них. Но все же наиболее ответственной и сложной являлась и является в настоящее время работа над проектами новых Водного и Лесного кодексов. Дело это ответственное, масштабное. И здесь наш комитет совместно с другими комитетами и комиссиями Совета Федерации провел большую работу по подготовке поправок к указанным законопроектам после принятия их в первом чтении Государственной Думой 22 апреля 2005 года. Потребовались специалисты самых разных профилей, поэтому мы привлекали независимых экспертов, сотрудников Аппарата Совета Федерации, юристов. Часть принципиальных поправок к проекту Водного кодекса была одобрена постановлением Совета Федерации 25 мая 2005 года и направлена в Государственную Думу. Значительное количество поправок представлено членами нашего комитета.

По проекту Лесного кодекса ситуация складывается сложнее. Несмотря на активную работу специально созданной рабочей группы и попытки путем многочисленных поправок улучшить законопроект, в нем остался нерешенный ряд принципиальных позиций, затрагивающих концептуальные положения. Поэтому по нашему предложению Совет Федерации принял постановление, в котором предложил Государственной Думе отложить рассмотрение проекта Лесного кодекса во втором чтении на осеннюю сессию. Значит, впереди предстоит серьезная работа.

**– Очевидно, для более широкого обсуждения рассматриваемых вопросов понадобятся привлечение специалистов и проведение «круглых столов», других мероприятий. Можно назвать такие «круглые столы» и вопросы, которые на них обсуждались?**

– Уже сложилась практика, когда те или иные законодательные инициативы обсуждаются не только на заседаниях в комитетах, но и во время проведения «круглых столов», других мероприятий. Здесь важным направлением деятельности комитета является

ся организация совместных с законодательными и исполнительными ветвями власти парламентских слушаний, «круглых столов», научно-практических конференций, совещаний. Такие мероприятия проводятся в целях формирования собственной позиции комитета в рамках Федерального Собрания по стратегическим вопросам государственного, правового и социально-экономического развития Российской Федерации.

В 2004 году непосредственно Комитетом Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды были подготовлены и проведены два «круглых стола»: «Стратегические природные ресурсы: проекты и схемы освоения» (в рамках III Байкальского экономического форума в сентябре в городе Иркутске) и «Вопросы, связанные с разработкой новой редакции Закона Российской Федерации «О недрах» (в октябре прошлого года в Москве, в Совете Федерации).

В марте текущего года состоялись парламентские слушания на тему «О проекте новой редакции Закона Российской Федерации «О недрах» (в Москве, в Совете Федерации), и в апреле был проведен «круглый стол» на тему «Законодательное обеспечение использования лесных ресурсов» (также в Москве, в Совете Федерации). Рекомендации, принятые по итогам данных мероприятий, были направлены в Правительство Российской Федерации, Государственную Думу, министерства и ведомства, а также в регионы Российской Федерации.

**– Наверное, проводились и выездные заседания? Какие вопросы рассматривались на них?**

– В рамках подготовки проекта новой редакции Водного кодекса Российской Федера-

ции комитет выступил с инициативой о проведении выездного заседания по темам: «О законодательном обеспечении управления водными ресурсами, безопасности гидротехнических сооружений и предотвращения наводнений» и «Законодательное обеспечение развития малой энергетики». Данное мероприятие было подготовлено совместно с Комиссией Совета Федерации по естественным монополиям и проводилось в период с 25 по 31 июля 2004 года в Красной Ямке, в поселке Байжит и поселке Тура Эвенкийского автономного округа.

Кроме того, Комитет Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды принимал активное участие в подготовке и проведении совместного выездного заседания по темам: «Актуальные вопросы эффективного природопользования и совершенствования законодательства по укреплению минерально-сырьевой базы России» и «О проблемах законодательного обеспечения развития рыбохозяйственного комплекса дальневосточных регионов Российской Федерации». Мероприятие было организовано в период с 1 по 5 июня 2004 года в Петропавловске-Камчатском совместно с комитетами Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике, по делам Севера и малочисленным народам, Комитетом Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию.

**– Что можно сказать об организации взаимодействия с родственными комитетами Государственной Думы, с федеральными органами исполнительной власти?**

– Собственно, это практика нашей работы. Взаимодействие, кооперация с Государственной Думой – процесс постоянный, особенно если речь

идет о законопроектах, которые находятся на стадии обсуждения. Так, в настоящий момент в связи с особой важностью рассмотрения новых редакций Лесного и Водного кодексов Российской Федерации члены комитета и сотрудники аппарата активно участвовали и участвуют в деятельности рабочих групп Государственной Думы по работе над данными законопроектами.

Что касается федеральных органов исполнительной власти, то следует отметить постоянную работу членов комитета, участвовавших в заседаниях Правительства Российской Федерации, где они выступали в прениях и с докладами по вопросам ведения комитета. Также члены Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды принимали участие в заседаниях коллегий министерств, в том числе МПР России, других ведомств, таких как Роснедра, Росприроднадзор, Рослесхоз, Росводресурсы.

Кроме того, комитетом в феврале 2005 года было организовано проведение на 146-м заседании Совета Федерации «правительственного часа» «О мерах, принимаемых Правительством Российской Федерации по воспроизводству минерально-сырьевой базы», докладчиком на котором выступил Министр природных ресурсов Российской Федерации Ю.П. Трутнев.

**– Чтобы принять тот или иной закон, нужна компетентная информация с мест. Как комитет осуществляет сотрудничество с региональными органами законодательной и исполнительной власти?**

– Собственно, я уже говорил, что подобное сотрудничество, или взаимодействие, тоже проводится постоянно и активизируется непосредственно при подготовке таких мероприятий комитета, как

парламентские слушания, «круглые столы», выездные заседания. В этих случаях регионы не только оповещаются о мероприятиях, но идет конкретная двусторонняя работа по обмену мнениями при подготовке программных документов, например рекомендаций. Кроме того, также постоянно проводится большая работа по учету мнений регионов по проектам новых редакций Лесного и Водного кодексов Российской Федерации.

**– Как осуществляется межпарламентская деятельность Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды?**

– В 2004–2005 годах мы продолжили практику установления рабочих контактов с представителями парламентов иностранных государств. Для нас очень важен опыт, накопленный другими странами в сфере природопользования. 21 июня 2004 года состоялась встреча первого заместителя председателя Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды Н.П. Чуркина с делегацией Комиссии Сената Итальянской Республики по охране окружающей среды во главе с председателем комиссии Эмиддио Нови. В рамках ответного визита, во исполнение Плана межпарламентского сотрудничества Совета Федерации на 2004 год, была организована и проведена рабочая поездка делегации нашего комитета в Итальянскую Республику.

В течение этого года велась работа по участию комитета в деятельности Северного совета. Активно на данном направлении действовал заместитель председателя комитета Н.В. Косарев как член делегации Федерального Собрания Российской Федерации в Северном совете.

В рамках восьмого Петер-

бургского экономического форума Комитет Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды принимал участие в подготовке и проведении трех секций «круглого стола» на тему «Актуальные вопросы федеральной и региональной минерально-сырьевой политики Российской Федерации», в частности, «Минерально-сырьевые ресурсы как инвестиционная составляющая развития регионов Российской Федерации», «Минерально-сырьевые ресурсы стран СНГ», «Создание экономических и правовых условий для повышения инвестиционной привлекательности лесопромышленного комплекса Российской Федерации».

В течение 2004 года члены Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды участвовали в деятельности Международной экологической секции Сенаторского клуба.

В настоящее время внимание сосредоточено на организации и проведении рабочего визита делегации Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды в Исламскую Республику Иран. Также ведется подготовка по участию наших представителей в работе Дальневосточного международного экономического конгресса, который должен состояться в сентябре 2005 года.

**– И последний вопрос. Над какими проблемами предстоит работать в ближайшей перспективе?**

– Ответу так: во-первых – это продолжение работы над проектами новых редакций Лесного и Водного кодексов Российской Федерации, дальнейшая систематизация материалов по данной проблеме. Во-вторых, работа над проектом новой редакции Закона Российской Федерации «О недрах». Это на-

правление будет одним из основных в период осенней сессии 2005 года.

А еще, заканчивая этот разговор, хотел бы подчеркнуть следующее: новое природно-ресурсное и природоохранное законодательство России имеет еще слишком короткую историю, чтобы быть образцовым. Оно проходит только второй этап развития, а по некоторым направлениям находится в стадии начального формирования. Пока создан лишь каркас из базовых законов, кстати говоря, далеко не всегда увязанных между собой. Гармонизация природно-ресурсного законодательства, его дополнение и кодификация, а также развитие и детализация на региональном уровне представляют важнейшую и в то же время весьма непростую задачу на ближайшие годы.

Не менее важными проблемами можно считать дополнение природно-ресурсного и природоохранного законодательства России подзаконными актами и обеспечение надежного администрирования. Мониторинг, анализ правоприменительной практики, – основа для дальнейшей законотворческой работы. Преемственность подходов и законодательных решений на концептуальном уровне – залог стабильности законодательства, устойчивости развития экономики на основе природно-ресурсного комплекса и сохранения окружающей среды для нынешнего и будущих поколений граждан России.



## СИСТЕМНОСТЬ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

**Людмила Фальковна АПТ,**  
начальник отдела систематизации законодательства  
Правового управления Аппарата Совета Федерации

**Системность законодательства предполагает устойчивые связи между всеми его элементами. Общественные отношения регулируются отраслями, подотраслями, институтами, нормами права в определенной совокупности, между ними существует зависимость, вытекающая из их специализации. Содержание конкретных положений во многом обусловлено их функциональными связями с другими предписаниями.**

### ФОРМИРОВАНИЕ МАССИВА ТЕРМИНОВ И ОПРЕДЕЛЕНИЙ

В законодательстве важнейшим системообразующим элементом является его понятийный аппарат. Одним из эффективных методов оценки состояния российского законодательства на современном этапе может стать системный анализ легальных дефиниций (определений понятий, содержащихся в нормативных правовых актах).

Законодательство переходного периода – это правовой массив с постоянно изменяющимися нормативными предписаниями, ориентироваться в котором сложно, а полномасштабно упорядочить пока невозможно.

Нормы-дефиниции отражают в законодательстве реалии и абстракции материального мира (субъекты и объекты правоотношений, явления, факты, категории, процессы, действия). И в этом качестве представляют относительно стабильную часть законодательного материала, систему, которой должны быть присущи внутренняя согласованность и единство.

В Совете Федерации (в отделе систематизации законо-

дательства Правового управления Аппарата) создан информационный банк, собрание легальных дефиниций (далее – *информационный банк дефиниций*), содержащихся в актах действующего российского законодательства. В настоящее время он насчитывает свыше восьми тысяч понятий и около девяти тысяч определений.

Цель создания информационного банка дефиниций – получить возможно полное представление о современном понятийном аппарате и терминологическом составе действующего законодательства Российской Федерации и сформировать базу для его изучения. Этот материал позволяет выявить пробелы, неточности и противоречия в составе норм российского законодательства, дать его качественную и количественную характеристику, проследить системные связи федерального и регионального законодательства, законодательных и подзаконных актов, а также актов местного самоуправления и общественных организаций; выявить системные и межотраслевые понятия законодательства и упорядочить их дефиниции.

В процессе отбора мате-

## СИСТЕМАТИЗАЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Татьяна Алексеевна ДОРОФЕЕВА,**  
консультант отдела систематизации законодательства  
Правового управления Аппарата Совета Федерации



риала для информационного банка дефиниций были обработаны законодательные акты РСФСР (законы, кодексы), постановления Верховного Совета Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, акты палат Федерального Собрания Российской Федерации, указы и распоряжения Президента РСФСР и Российской Федерации, постановления и распоряжения Совета Министров РСФСР, Совета Министров – Правительства Российской Федерации.

Формирование массива терминов и определений из актов законодательства (помимо законодательных актов в него вошли дефиниции из указов и распоряжений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации) обусловлено тем, что в актах исполнительной власти не всегда правомерно конкретизировались понятия, употребляемые в законах.

Все содержащиеся в актах законодательства понятия (термины) рассматриваются как юридические, поскольку они обозначают либо категории права, либо

предметы, явления, отношения, подлежащие правовому регулированию.

В информационный банк дефиниций включены определения различных видов. В основу отбора понятий (терминов) положен информационный критерий, согласно которому учитывалась любая правовая материя, рассматриваемая как определение (например, положения, предусматривающие правовую характеристику или статус и пр.). Отбирались также характерные для правовой материи определения, в которых законодатель, используя императивные формулировки, устанавливает содержание и объем понятий, исходя из своих целей и задач.

Информационный банк дефиниций целесообразно дополнить материалами из судебной практики. Толкования понятий, представленные в актах судебной власти, еще менее изучены, чем дефиниции законодательства. Исследование их юридической природы и взаимосвязи с дефинитивными нормами законодательства (с учетом качественных черт актов разных ветвей власти, определенных Конституцией Российской Федерации) позволит вклю-

чить их в работы по формированию и упорядочению понятийного состава отечественной правовой системы. Наличие единого понятийного аппарата можно рассматривать как один из факторов обеспечения согласованности функционирования и взаимодействия органов государственной власти в реализации правовой реформы.

Динамичность отечественного законодательства предполагает поддержание информационного банка дефиниций в актуальном состоянии, то есть пополнение банка новыми понятиями и определениями, новыми или измененными редакциями, сопровождение соответствующими сведениями тех из них, которые отменены (исключены) или содержатся в актах, утративших силу. (При этом тексты определений, в которые вносились изменения (дополнения), следует признать информационной, не носящей официального характера.)

В Совете Федерации на базе информационного банка дефиниций осуществляется одна из форм систематизации понятийного аппарата законодательства – учет, который в юриспруденции понимается как накопление фон-

да актов законодательства, включение в него новых элементов – предписаний и содержание его в актуальном состоянии. Функционально (при условии ведения наблюдений) он может рассматриваться как мониторинг понятийного состава законодательства и органично вписывается в концепцию системы инициированного Советом Федерации мониторинга законодательства Российской Федерации, поскольку нормы-дефиниции находятся в устойчивых системных связях с регулируемыми нормами.

#### **ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

В процессе формирования информационного банка дефиниций и по результатам наблюдений за его состоянием осуществлен предварительный правовой анализ понятий законодательства. На современном этапе развития системы законодательства можно констатировать следующее.

Феномен создания в отечественном праве языка законодательства следует признать состоявшимся.

Сформированный массив законодательного материала носит разносторонний характер и во многих аспектах крайне противоречив.

Наполнение понятийного состава отдельных институтов и отраслей законодательства в переходный период происходило бессистемно. Статьи, содержащие трактование понятий, стали неотъемлемой принадлежностью практически каждого акта. И это несмотря на то, что российское законодательство традиционно тяготеет к континентальной правовой системе с тенденцией к минимальному ко-

личеству определений, помещаемых, как правило, в кодифицированных актах.

В результате наблюдается неизбежная избыточность дефинитивных норм, их дублирование, в отдельных случаях противоречивость, иногда некорректность и даже ошибочность формулировок.

У законодателя и, соответственно, тех, кто применяет законодательство, отсутствует четкое понимание взаимосвязи дефинитивных норм в системе законодательства в целом и в различных его институтах, отраслях и т.п.

Следует также обозначить проблему дисбаланса дефинитивных и регулирующих норм, наметившуюся в законодательстве.

Отечественное право – российское законодательство – не изолировано от иных правовых систем, но вместе с тем имеет свои черты и особенности, которые должны учитываться в том числе и при формировании нового понятийного аппарата.

#### **ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПОНЯТИЙНОГО СОСТАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА С УЧЕТОМ ПРИНЦИПОВ ФОРМАЛЬНОЙ ЛОГИКИ**

На базе информационного банка дефиниций проведен правовой анализ определений понятий в актах законодательства с учетом их логической природы.

Как известно, определением называют логическую операцию, раскрывающую содержание понятия, а также ее результат, фиксируемый в соответствующем знаковом выражении. Суждение, раскрывающее содержание понятия, именуют дефиницией. Как правило, большинство понятий можно определить через род и видовое отличие. Раскрывая главное в предмете,

определение позволяет выделить данный предмет, отличить его от других и предоставляет возможность избежать смешения понятий, столь опасного в правовой сфере.

В результате исследования материалов, помещенных в информационный банк дефиниций, приходится признать, что основное количество толкуемых законодателем понятий (терминов) не является определенными, дефинициями, отвечающими требованиям формальной логики. Они не раскрывают содержания понятий, а характеризуют их с какой-либо одной стороны, выделяя отдельные черты, необходимые с точки зрения различной правовой регламентации. Большинство из них формулируется без учета логических компонентов.

Значительное количество толкований понятий можно отнести к категориям формальной логики, близким к определениям, но таковыми все-таки не являющимися – характеристикам, описаниям, определениям через примеры, различия, объяснения и пр. В юридической материи они принимают форму разъяснений, толкований понятий. Их сходство с дефинициями настолько близко, что отдельные авторы достаточно корректно различают определения понятий в широком и узком смысле. Под определением в узком смысле понимают указание на главные, существенные признаки предмета или явления, то есть саму дефиницию. Следовательно, определением в широком смысле может считаться указание на любые свойства, стороны, отношения предмета или явления. Такое понимание конкретизирует предпринятый анализ и дает возможность рассмотреть формы (и виды) правовой материи, так или иначе относящейся к теме, в деталях.

Одной из объективных причин многообразия определений является отсутствие грамотной, корректной, логической дефиниции понятия (термина) в законодательстве и в правосознании. В зависимости от интересов законодателя под определение с помощью соответствующего метода правового регулирования подводятся отдельные стороны понятия. Безусловно, законодатель имеет на это право, однако он в каждом подобном случае априори должен исходить из логического определения понятия.

В настоящее время понятийный аппарат отечественного законодательства не только насчитывает тысячи не систематизированных разъяснений (дефиниций), которые подчас воспроизводят друг друга текстуально и по содержанию, внося избыточную информацию и утяжеляя и без того сложные тексты, но и содержит противоречивые дефиниции и определения в различных нормативных правовых актах.

Сложность применения регулирующих норм в таких случаях приводит к судебным спорам, результаты которых становятся предметом обобщения судебной практикой. Так, внесение в законодательство еще одного определения транспортного средства, помещенного в Федеральном законе «О внесении изменений в статью 346 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», существенно затруднит правоприменение, усложняя толкование норм этого акта и целого ряда других из различных отраслей законодательства, содержащих иное определение этого понятия. (Предписаний о внесении в них изменений указанный закон не содержит.) И это не случайная, а скорее типовая ситуация, следствием которой и являются противво-

речия и несоответствия в понятийном аппарате отечественного законодательства.

Массовое внедрение толкований используемых в законодательстве понятий (терминов) в определенной мере объясняется тем, что в период формирования демократического федеративного государства во многих областях и сферах общественной, политической, экономической жизни возникают новые явления и реалии, ранее неизвестные отечественному праву.

Необходимость единообразного их понимания и применения влечет соответствующие разъяснения. Эту роль и выполняют легальные дефиниции. По существу, такого рода законодательство представляет собой заимствование приемов законодательной техники стран общего права. Разного рода обстоятельства привели к тому, что современная система законодательства с многократно изменяющимися правовыми положениями уже не может обойтись без дефиниций, которые имеют в ней наибольшую стабильность при регулировании общественных отношений.

Однако изобилие понятий (терминов), с точки зрения юристов, не является положительной чертой законодательства, так как нарушает определенный баланс между общими положениями и нормами-регуляторами. Толкование понятий может осуществляться в праве с помощью иных приемов юридической техники, без создания дефиниций различных видов.

Основные дефиниции (определения в узком смысле) целесообразно закрепить в кодифицированном акте отрасли или института, комплексной отрасли законодательства. Все остальные толкования понятий могут конкретизировать исходную дефиницию, но не противоречить

ей: соотноситься как часть – целое, форма – содержание, вид – род.

#### **ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПОНЯТИЙНОГО СОСТАВА НОВЫХ ОТРАСЛЕЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Противоречивость и неадекватность терминов и дефиниций в различных сферах общественной и государственной жизни и отраслях законодательства наиболее наглядно проиллюстрирована в различных словарях-справочниках и изданиях, подготовленных сотрудниками Аппарата Совета Федерации. Сформированы локальные банки дефиниций по информации, по обороне и безопасности, по строительству и жилищно-коммунальному комплексу и др. Выпущены для изучения и применения такие специальные издания, как «Информатика в терминах и определениях российского законодательства» под редакцией профессора В.А. Никитова (М., 2000); «Словарь-справочник терминов и определений российского законодательства по обороне и безопасности» под редакцией кандидата юридических наук В.А. Озерова (М., 2003; издание Совета Федерации); «Словарь-справочник по строительству и жилищно-коммунальному комплексу» под редакцией профессора А.В. Боровских (М., 2004).

Издание в области информатики содержит не только лексику, дефиниции, но и системный анализ отраслей российского законодательства в сфере информации, а также комплексный анализ понятий и определений.

Действующее законодательство в рассматриваемой отрасли насчитывает свыше полутора тысяч дефиниций.

Вся лексика помещена в

специально выделенные тематические разделы книги. Основу их дифференциации составляют положения Конституции Российской Федерации, касающиеся информации. Специфика отраслевого материала предопределила использование (помимо юридического) информационно-критерия, который объединил, например, термины и их толкование в разделах «Компьютерные системы, технологии и средства их обеспечения» или «Документ. Документированная информация».

По результатам комплексного исследования составлены комментарии к каждому тематическому разделу. В них выявлена природа правовых и информационных процессов, представленных в дефинициях; отражены специфические моменты правотворчества с указанием приемов и правил юридической техники, используемой законодателем; показаны определяющие тенденции законотвора на нынешнем этапе в такой важной отрасли, как информационное законодательство.

Выводы аналогичны полученным при изучении всего понятийного состава системы законодательства: нормы указанных актов не систематизированы, дефиниции, сосредоточенные в них, не упорядочены, наблюдается дисбаланс дефинитивных и регулирующих предписаний.

Выявленные особенности в данной отрасли законодательства, касающиеся использования понятий и их определений в статьях федеральных законов, пока еще не привели к решению задачи, связанной с формированием надлежащего понятийного аппарата в информатике. До сих пор большая часть дефиниций содержится в российских ГОСТах (специальных актах Государственного комитета по стандартизации

СССР), таких, например, как ГОСТ 7.73-96 «Поиск и распространение информации. Термины и определения»; ГОСТ 7.74-96 «Информационно-поисковые языки, термины и определения» и др.

Локальный банк дефиниций в этой области может быть использован в совершенствовании механизма ведомственного нормотворчества в условиях, которые все еще могут быть охарактеризованы как переходные. Упорядочение нормативных актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, не проводилось с конца 70-х годов, с того времени, когда в сфере информатики основными нормативными актами являлись ГОСТы, имевшие общеобязательное значение. Юридическая сила дефиниций, помещенных в законах Российской Федерации, федеральных законах, нормативных актах, издаваемых Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, выше, чем юридическая сила государственных стандартов, национальных регламентов, о чем значительная часть потребителей правовой информации не подозревает, руководствуясь правилом советских времен «ГОСТ равен закону». Унификация ведомственных актов должна проводиться на основе понятийного аппарата законодательства Российской Федерации – актов более высокой юридической силы.

Систематизированная, устоявшаяся правовая терминология в области интеллектуальной собственности, широко представленная в издании, необходима в деятельности органов судебной власти, занимающихся оценкой нормативных правовых актов, особенно при проверке их на соответствие Конституции Российской Федерации.

Использование локального информационного банка понятий может сыграть существенную роль в предупреждении и устранении противоречий и несоответствий между системными понятиями и их определениями во всех отраслях и институтах российского законодательства. Первоначальным этапом в этом направлении может стать систематизация предметных дефиниций, используемых в актах законодательства, регламентирующих сходные общественные отношения.

С помощью локальных информационных банков понятий на научной основе может формироваться понятийный аппарат новых, как правило, комплексных отраслей законодательства, таких, например, как информационное, образовательное, военное (с институтами безопасности и противодействия терроризму) право. При этом не имеет особого значения понимание данного правового материала как сферы, области, отрасли или института законодательства. Важно, чтобы его отрасль была представлена несколькими федеральными законами, и особенно кодифицированным актом.

#### **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ИНФОРМАЦИОННОГО БАНКА ДЕФИНИЦИЙ**

Проводимые в Совете Федерации работы предоставляют возможность широкого практического применения их результатов на федеральном уровне.

В области систематизации Совет Федерации предлагает ввести новое нетрадиционное, самостоятельное ее направление – упорядочение понятийного состава законодательства. Оно может как предшествовать традиционным фор-

мам – инкорпорации (созданию свода законов или собрания законодательства), так и проводиться наряду с ними – например, сопутствовать кодификации при создании проектом кодифицированных актов.

Последовательность работ в этом направлении состоит в следующем. Из информационного банка дефиниций формируется словарь эталонных понятий, определения которых отвечают системным, отраслевым и межотраслевым критериям. Этот материал в соответствии с частью 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации может быть оформлен для применения на государственном уровне указом Президента Российской Федерации аналогично классификатору правовых актов. (При этом дефиниции, не отвечающие названным требованиям, продолжают оставаться в системе законодательства, но в процессе создания новых законов не применяются. Их состав можно преподать в виде приложения к указу – как нормы, рекомендованные к пересмотру.)

Целью предлагаемого направления систематизации является обеспечение законодателя в ближайшее время эффективным, реальным правовым материалом в форме дефиниций, составляющим основу понятийной системы законодательства, обеспечение проектных работ в области правотворчества на всех уровнях таким связующим элементом, как единое понятие. Результатом может стать естественная систематизация понятийного состава законодательства в нормотворческом процессе.

Формирование и внедрение эталонного словаря легальных правовых дефиниций федерального уровня, несомненно, будет способствовать упорядочению и совершенствованию понятийного аппарата системы российского законодательства в горизонталь-

ной и вертикальной плоскостях на всех властных уровнях законодательной и нормотворческой деятельности, а также правовой системы в целом.

Рационально организованная эксплуатация информационного банка дефиниций позволит уже сегодня проводить текущую систематизацию понятий и определений в правотворческом процессе, используя в законопроектной деятельности только легальные дефиниции и придавая статус законодателям тех тем, которые эффективны в правоприменении. Кроме того, проводимые в Совете Федерации работы позволят избежать введения новых дефиниций, количество которых непомерно возрастает в сравнении с регулирующими предписаниями.

Для нужд профессиональной инкорпорации и кодификации потребуются дополнительные сведения о дефинициях, входящих в информационный массив: о дополнениях в их составе, изменениях редакции; сроке действия (временном или постоянном); характере конкретизации и распространения (только в законе, их содержащем, или в системе, институте, отрасли, области права), а также о связанных с их применением выводах судебной практики.

Рассматриваемые технологии применимы для системы актов законодательства субъектов Российской Федерации. Нормы регионального законодательства можно привести в соответствие с федеральным на основе содержательного анализа понятий в актах Российской Федерации и ее субъектов. В качестве эксперимента сформирован локальный информационный банк понятий законодательства одного из субъектов Российской Федерации. Материал использован в качестве предметного указателя к систематизированному сборнику актов законодательства Иркутской области и помещен в Федеральный справоч-

ник «Регионы Российской Федерации» (М., 2002).

Возможно решение и других принципиальных вопросов в рамках отечественной правовой системы. Например, включение в экспертное заключение Минюста России, его федеральных управлений по федеральным округам и территориальным органам на правовые акты субъектов Российской Федерации такого конкретного показателя, как соответствие употребляемых в региональном акте понятий дефинициям, существующим в федеральном законодательстве.

Системно организованный дефинитивный материал удобно использовать в информационно-поисковых базах по законодательству.

В будущем на основе информационного банка дефиниций, классификатора правовых актов, утверждаемого Президентом Российской Федерации, и мониторинга законодательства могут быть созданы отраслевые и общеправовые тезаурусы, представляющие системно организованные тексты законодательства, дескрипторами (ключевыми словами) к которым станут дефиниции из информационного банка и его тематических разделов.

В настоящее время собран материал рационально использовать в работах Парламентской библиотеки Российской Федерации по созданию русской версии тезауруса Европейского парламента (EUROVOC).

Информационный банк дефиниций может быть использован в процессах гармонизации российского национального законодательства с дефинитивными нормами международного права (вопросы соответствия понятий, особенно в сфере безопасности, достаточно актуальны в современных условиях), а также в международном информационно-правовом обмене.



## НОВОСТИ БЕГУЩЕЙ СТРОКОЙ

24 июня

В Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации состоялся семинар-совещание на тему «Создание и внедрение специализированной информационной системы «Парламентский портал» в сети Интернет».

В семинаре-совещании приняли участие представители аппаратов Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Аппарата Счетной палаты Российской Федерации, Секретариата Конституционного Суда Российской Федерации, Федерального агентства по информационным технологиям, аппаратов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, российских компьютерных фирм, научных кругов и средств массовой информации.

Открыл семинар-совещание начальник Управления информационного и документационного обеспечения Аппарата Совета Федерации М.Г. Михайловский. С приветственным словом выступили первый заместитель Руководителя Аппарата Совета Федерации В.Н. Викторов и заместитель Руководителя Аппарата Государственной Думы О.В. Уткин. С докладами о концептуальных основах информационной системы «Парламентский портал» в сети Интернет, о текущем состоянии и перспективах развития Интернет-сайтов Совета Федерации и Государственной Думы, о проблемах и перспективах информационного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации в законодательном процессе выступили ответственные работники аппаратов Совета Федерации и Государственной Думы. Доклады о создании и развитии пилотного образца информационной системы «Парламентский портал» и о разработке методических рекомендаций по построению типового Интернет-сайта органа законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации сделали специалисты компании «Информационные бизнес-системы». Доклад на тему «Открытость, гласность законодательного процесса – основные принципы законодательской деятельности Самарской губернской Думы» сделала руководитель аппарата Самарской губернской Думы Л.И. Дурова. С предложениями по построению си-

стемы мониторинга законодательных актов регионального и федерального уровня и анализа их влияния на общественное и социально-экономическое развитие регионов Российской Федерации выступил представитель ФГУП НТЦ «Атлас» ФСБ России.

Практически все доклады вызвали большой интерес собравшихся. С конструктивными замечаниями и предложениями выступили представители аппаратов законодательных (представительных) органов государственной власти ряда субъектов Российской Федерации. Особенно интересными были выступления представителей аппаратов Государственной Думы Томской области и Новосибирского областного Совета депутатов.

Участники семинара-совещания отметили, что в последние несколько лет широкое распространение сети Интернет изменило подходы и принципы информационного взаимодействия. Органы государственной власти во всем мире формируют новые методы информационного взаимодействия с гражданами, бизнесом, обществом и международными организациями, что существенно повышает эффективность внутренних и межгосударственных коммуникаций. Перед парламентами различных стран открываются новые возможности качественного повышения эффективности и открытости законодательной деятельности, создания непосредственных каналов прямой и обратной связи с гражданами, осуществления мониторинга общественного мнения о принимаемых законах и практике их применения.

В этой связи весьма актуальным и своевременным представляется проведение работ по интеграции открытых информационных ресурсов законодательных органов государственной власти Российской Федерации как федерального, так и регионального уровней в рамках создания специализированной информационной системы «Парламентский портал» в сети Интернет. Это направление, реализуемое в рамках Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)», представляется одним из основных направлений деятельности по реализации приоритетов государственной политики, изложенных в Послании Прези-

дента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2005 году.

Участники семинара-совещания отметили, что проделана системная работа по осмыслению мирового опыта интеграции государственных информационных ресурсов в сети Интернет; проведен анализ ситуации в Российской Федерации доступности в сети Интернет информационных ресурсов палат Федерального Собрания и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации; осуществлена оценка структуры и информационного наполнения существующих Интернет-ресурсов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации; проанализировано существующее состояние электронного взаимодействия населения и законодательных органов государственной власти Российской Федерации.

Исходя из проведенного анализа можно сделать вывод, что в настоящее время сложились предпосылки для успешного создания специализированной информационной системы «Парламентский портал России».

Участники семинара-совещания отметили, что на первом этапе работ удалось сформулировать цели и задачи создания специализированной информационной системы «Парламентский портал России», разработать его типовую информационную структуру, в том числе состав интерактивных сервисов, и создать функциональную архитектуру системы. На основе проделанной работы удалось создать и развернуть на программно-технических средствах исполнителя пилотный образец «Парламентского портала» в сети Интернет, расположенный по адресу [www.parliament.ru](http://www.parliament.ru), с паролем доступом для специалистов.

В ближайшие годы предстоит большая работа по интеграции электронных информационных ресурсов законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации, по гармонизации форматов информационного обмена между ними в рамках последующих этапов создания и развития специализированной информационной системы «Парламентский портал» в сети Интернет.

## НОВОСТИ БЕГУЩЕЙ СТРОКОЙ

ТАК НАЗЫВАЛАСЬ историко-практическая конференция, участниками которой Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронов направил специальное письмо:

«В России в эти дни отмечаются славные исторические даты, связанные с героическими и драматическими событиями Русско-японской войны 1904–1905 годов.

Около 100 лет отделяют нас от тех событий, однако они по-прежнему привлекают внимание российской общественности и широкого круга людей, небезразличных к истории Отечества и его флота.

Память о подвигах воинов России, погибших в морских боях и на полях сражений той далекой войны, свято сохраняется в памяти нашего народа.

Примеры массового самопожертвования, явленные миру русскими воинами в сухопутных сражениях и морских

боях Русско-японской войны, не должны и впредь оставаться в забвении. Через десятилетия героизм защитников Порт-Артура и мужество моряков тихоокеанских эскадр соприкоснулись во времени с подвигами защитников Ленинграда и Севастополя, ратной доблестью балтийцев, североморцев, черноморцев и тихоокеанцев.

В эти памятные дни востанавливается связь времен, с особой духовной силой пред-



## «100 ЛЕТ ЦУСИМЫ: УРОКИ ДЛЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ»

станут в памяти подвиги воинов России, отстоявших на морях и суше часть родной земли, явивших миру великие примеры верности Отечеству, Долгу, Флагу...»

От Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в конференции принимал

участие В.И. Шаповал, член Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды, представляющий в парламенте администрацию Сахалинской области. Также в конференции участвовали представители

Военно-Морского Флота, Морской пограничной охраны, морского (торгового), речного, рыбопромыслового флотов, судостроительной (судоремонтной) промышленности, морской науки, Администрации Президента России, Государственной Думы, Правительства России, Русской православной церкви, представители различных министерств и ведомств страны, представители властных и общественных структур более 30 регионов России и ряда стран СНГ, преподаватели и студенты 16 высших и специальных учебных заведений Москвы и Московской области, военные и военно-морские атташе, журналисты отечественных и зарубежных средств массовой информации.

7 июня 2005 года собравшиеся в Большом зале Российской академии наук пытались найти ответы на такие вопросы: предки выполнили свой долг, выполняем ли мы свой? Почему 100 лет назад так произошло?

Напомним, 27–28 мая 1905 года состоялось морское сражение в Корейском проливе у островов Цусима, оно стало ключевым событием Русско-японской войны. 30 боевых кораблей 2-й русской Тихоокеанской эскадры сражались против 121 корабля Японии. Победу одержал противник, обладавший, помимо численного превосходства, преимуществом в мощности артиллерийского вооружения, бронировании кораблей, скорости хода. Но не только в этом были причины поражения. Вот об этом и состоялся разговор, который организовало Общероссийское движение поддержки флота при участии Российской академии наук и Главного командования ВМФ России.



## НОВОСТИ БЕГУЩЕЙ СТРОКОЙ

27 июня

Комиссия Совета Федерации по делам молодежи и спорту совместно с Департаментом межведомственной и информационной деятельности Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков подвела итоги конкурса «Россия – Родина моя. Герб, гимн, флаг» и Всероссийской олимпиады научных и студенческих работ в сфере профилактики наркомании и наркопреступности.

Состоялось заседание Совета по вопросам агропромышленного комплекса России при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Выращивание, переработка картофеля и топинамбура – стратегический ресурс в подьеме экономики страны: правовая база, состояние и перспективы развития».

28 июня

Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронов принял участие в Молодежной парламентской ассамблее России. Состоялась рабочая встреча на тему «О состоянии и перспективах государственной молодежной политики в субъектах Российской Федерации».

28 июня

Комиссия Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации провела «круглый стол» на тему «Оценка механизмов закупки товаров и услуг для государственных нужд с точки зрения рационального расходования средств федерального бюджета».

## НОВОСТИ БЕГУЩЕЙ СТРОКОЙ

29 июня

Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронов посетил Высоко-Петровский монастырь Патриаршего подворья.

Заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации А.П. Торшин и первый заместитель председателя Комиссии Совета Федерации по делам молодежи и спорту Л.Н. Бойцов приняли участие в пресс-конференции, посвященной Первому Всероссийскому детско-юношескому фестивалю «Надежда России».

В Государственном историческом музее в Москве Совет Федерации провел «День сенатора» – встречу членов Совета Федерации с руководителями и работниками музеев.

30 июня

Комиссия Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации провела Третью Всероссийскую научно-практическую конференцию на тему «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики как форма диалога власти и общества». С докладом выступил Председатель Совета Федерации С.М. Миронов.

Комиссия Совета Федерации по делам молодежи и спорту провела «круглый стол» на тему «Меры социальной поддержки спортсменов в Российской Федерации: законодательные аспекты».

В Совете Федерации открылась Вторая международная научно-практическая конференция по проблемам финансирования малого и среднего бизнеса в России.

**З**АНИМАЯ первое место в мире по обеспеченности лесными ресурсами и обладая примерно четвертой частью мировых запасов древесины, Российская Федерация в мировой торговле лесобумажной продукцией имеет долю менее 3%. Более 10 тысяч хозяйствующих субъектов занимаются экспортом древесины преимущественно в круглом виде и по демпинговым ценам. В лесопромышленном комплексе отсутствуют глубокая, высокотехнологичная, энергосберегающая и природоохранная технологии. Из одного кубометра заготовленной древесины в России производится в 3–4 раза меньше продукции глубокой переработки, чем в развитых странах.

Почему сложилась именно такая практика? Как исправить положение? Эти и многие другие «больные» вопросы лесопромышленного комплекса рассматривались на выездном заседании Комитета Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности, которое проходило в Республике Карелия.

Основное содержание совещания – анализ правоприменительной практики по вопросам развития лесопромышленного комплекса в субъектах Российской Федерации, формирование комплексного подхода к организации эффективного функционирования отрасли, а также обсуждение проектов Лесного и Водного кодексов.

Заседание проводил председатель Комитета Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности О.А. Оганян. В нем принимали участие члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Глава Республики Карелия С.А. Катанандов, председатель Законодательного Собрания Республики Карелия Н.И. Левин. Среди выступающих были премьер-министр Правительства Республики Карелия П.В. Чернов, депутаты Законодательного Собрания Республики Карелия, руководители и специалисты министерств, ведомств, предприятий, научных организаций этого региона.

