

АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

№ 4
2009



информационно-аналитическое издание
Алтайского филиала
Сибирской академии государственной службы



70 лет
Представительной власти на Алтае



Дорогие друзья! Коллеги и соратники!

Алтайскому парламентаризму исполнилось 70 лет. Его формирование нельзя назвать легким: возникнув в непростое время, он развивался в стране с меняющимися политическими условиями, экономическим укладом, международными отношениями. За семь десятков лет неоднократно менялась и модель представительной власти. В каждый период были свои достоинства и недостатки, однако очевидно, что эта ветвь власти всегда играла особую роль в становлении гражданского общества, являя собой одновременно механизм и институт его формирования.

Во все времена депутаты Алтайского края были политической элитой. Вместе с тем они консолидировали общество, сплачивали людей, готовых брать на себя ответственность за судьбу региона. И хотя на разных этапах перед парламентариями стояли разные по форме и сложности задачи, можно с полной уверенностью сказать, что народные избранники всех созывов с честью и ответственностью их выполняли. Сохранив преемственность традиций, депутатский корпус выстроил систему нормотворческой работы, представляющую собой конструктивный диалог всех ветвей власти и общественности. Это не случайно – ведь представителей своих интересов в Алтайском краевом Законодательном Собрании выбирают сибиряки, люди трудолюбивые, честные, думающие. К программам кандидатов в депутаты они всегда подходят трезво, оценивая не слова, а дела.

Законодательная база Алтайского края, формирование которой является основной задачей АКЗС, создается на протяжении многих лет. Законы, принимаемые депутатами, призваны помогать людям, задавать направление дальнейшему развитию территории. Хотелось бы пожелать всем народным избранникам никогда не забывать о своем высоком предназначении, не снижать планку ответственности в работе на благо региона.

Губернатор Алтайского края

А.Б. Карлин

Редакционный совет:

КАРЛИН А.Б.,

Губернатор Алтайского края

ЛООР И.И.,

председатель Алтайского краевого

Законодательного Собрания

ВЛАСОВ В.С.,

главный федеральный инспектор

в Алтайском крае

ЕФРЕМОВ П.В.,

глава администрации Первомайского района

Алтайского края, председатель Совета

Ассоциации «Совет муниципальных

образований Алтайского края»

БОЙКО Е.А.,

ректор Сибирской академии

государственной службы

Редакционная коллегия:

ПАНАРИН И.А.

ВОРОНОВА Л.Э.

ГОРДЕЕВ К.В.

ДОЛЖИКОВ А.В.

ЗНАМЕНЩИКОВ Р.В.

КАЙГОРОДОВА Т.В.

КУЗИКОВ А.С.

ЛОМОВА Н.Г.

МОЛОТОВ А.В.

МОСИНА И.Г.

ПОТОРОЧИН Н.А.

ШИШКИНА Е.П.

Учредитель:

Алтайский филиал ФГОУ ВПО

«Сибирская академия

государственной службы»

в г. Барнауле

Адрес редакции:

656008, Алтайский край,

г. Барнаул, ул. Партизанская, 187

Электронная версия:

<http://www.asapa.ru/science/publications>

E-mail: info@asapa.ru

Верстка: И.В. Шаповалов

Дизайн: С.Н. Кисленко

Подписано в печать 14.12.2009

Заказ 415. Тираж 500 экз.

Отпечатано в типографии ООО «Азбука»

г. Барнаул, пр. Красноармейский, 98а

тел. 62-91-03, 62-77-25

E-mail: azbuka@dsmail.ru

СОДЕРЖАНИЕ

70 ЛЕТ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

Лоор И.И. Представительная власть Алтайского края: история и современность 2

Егоров Ю.Г. Градостроитель..... 10

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ

Землюков С.В. Законодательная власть в Алтайском крае: результаты и перспективы 21

Бессарабов Д.В. Участие комитета по законности, правопорядку и защите прав граждан в законотворческой деятельности Алтайского краевого Законодательного Собрания 25

Должиков А.В. Конституционная отсылка к закону и разграничение законодательных полномочий в сфере основных прав..... 29

Коновалова Л.Г. Мандат депутата Законодательного Собрания Алтайского края..... 35

УПРАВЛЕНИЕ

Лазарев А.Ф. Организация и эффективность работы нового комитета краевого Законодательного Собрания – комитета по здравоохранению и науке 40

Солнцева И.В. Социальная политика региона: вопросы законодательного регулирования..... 43

Штань С.И. Практика реализации законодательства о местном самоуправлении: проблемы и пути их решения..... 48

Романова Е.В. Идеи парламентаризма основоположников евразийства..... 51

Пилипенко Г.Н. Проблемы реализации Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» 54

Пилипенко И.В. Государственная политика в сфере занятости населения в период кризиса 59

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Куц В.И. Роль регионального нормотворчества в регулировании экономических отношений на территории Алтайского края..... 63

Романенко А.А. Совершенствование системы региональных государственных финансов как инструмент социально-экономического развития территории..... 67

Серов С.Н. Руководствуясь интересами села и сельскохозяйственного производства..... 70

Гордеев К.В. Проблемы реализации положений Бюджетного кодекса Российской Федерации в Алтайском крае в современных условиях..... 75

Воронкова О.Ю. Экономический механизм государственного регулирования земельных отношений в АПК..... 78

ОПЫТ: ПРОБЛЕМЫ ПЕРСПЕКТИВЫ

Зубович Л.Н. Барнаульская городская Дума: история, опыт работы..... 82

Громогласова Л.А. Отдельные вопросы осуществления представительными органами местного самоуправления контрольной функции..... 85

Краутер В.Ф. Развитие и опыт работы районного Совета народных депутатов Поспелихинского района..... 87

Бокарев В.Н. История и особенности формирования представительного органа Первомайского района Алтайского края 89

Мосина И.Г. Готовим кадры для системы государственных и муниципальных закупок 94

Книжное обозрение 96



Иван Иванович Лоор, председатель Алтайского краевого Законодательного Собрания

Региональное нормотворчество затрагивает все вопросы жизнедеятельности региона. Законодательный представительный орган субъекта Федерации – составное и в то же время обособленное, самостоятельное звено системы органов государственной власти. О его месте, роли в развитии Алтайского края размышляет председатель Алтайского краевого Законодательного Собрания И.И. Лоор

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ АЛТАЙСКОГО КРАЯ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

2009 г. для Алтайского краевого Законодательного Собрания проходит под эгидой празднования 70-летия с момента формирования первого представительного органа Алтайского края. Чтобы не превратиться в «Иванов, не помнящих родства», мы вместе должны вспомнить историю, общественно-политически значимые имена, связанные со становлением и развитием парламентаризма на Алтае, попытаться понять, что делали наши коллеги до нас, чем они руководствовались, какие ими двигали мотивы при принятии тех или иных решений. Ведь есть одна непреложная истина – без прошлого не бывает будущего.

Безусловно, сложно сравнивать политическую и экономическую обстановку разных эпох, например, ситуацию 1939 и 2009 гг. Однако, изучая события тех лет и череды последующих, можно извлечь немало уроков, не потерявших свою актуальность и для современности, которые в интересах будущих поколений мы не имеем права игнорировать.

После уточнения границ Алтайского края, который, как известно, был образован в 1937 г. из Западно-Сибирского края, а также границ всех административно-территориальных образований, вошедших в состав края, 24 декабря 1939 г. были проведены первые выборы в Алтайский краевой Совет депутатов трудящихся. Они проходили по одномандатным мажоритарным округам, когда в число избранных попадают лишь кандидаты партии, получившей большинство

голосов. В состав Алтайского краевого Совета депутатов трудящихся первого созыва было избрано 100 человек.

В первых Советах четко соблюдался принцип представительства широких слоев трудящихся. По социальному составу краевой Совет первого созыва состоял из 36 рабочих, 44 представителей советского крестьянства и 20 представителей рабоче-крестьянской интеллигенции; по гендерному составу он был представлен 25 женщинами и 75 мужчинами. Из 100 депутатов 43 человека являлись руководящими работниками государственных, партийных, кооперативных организаций и общественных учреждений края, пятеро – военными работниками, 18 депутатов имели высшее образование, 22 – среднее. Интересен и возрастной состав депутатов первого краевого органа публичной власти: до 19 лет – 1, от 20 до 24 лет – 7, от 25 до 29 лет – 13, от 30 до 39 лет – 59, от 40 до 49 лет – 26, старше 50 лет – всего 3 депутата. Было создано 6 постоянно действующих комиссий краевого Совета: сельскохозяйственная, бюджетно-финансовая, местной промышленности, по школам, по здравоохранению, торговая. Предназначение Советов состояло в том, чтобы на основе координации усилий партийных и хозяйственных органов, общественных организаций обеспечить руководство всей политико-экономической жизнью территории. После начала своей работы краевой Совет депутатов трудящихся отработал 21 созыв.

Сегодня можно услышать различные мнения о деятельности Советов, но хотелось бы напомнить, что любое народное представительство – это всегда зер-

кало, отражающее состояние общества в конкретный момент истории. И каким бы ни было современное отношение к власти Советов, нельзя не признать их достижений в решении вопросов экономической, социальной и культурной жизни края, в практике государственного строительства в условиях советской действительности.

Конечно, сущность краевого Совета доперестроечного периода и современного краевого представительного органа во многом различается. В годы советской власти Советы совмещали функции и исполнительной, и представительной власти и во многом были подконтрольны партийным органам. У нынешних же парламентов более четко выражена нормотворческая направленность, являющаяся основной целью их деятельности. Тогдашние Советы депутатов трудящихся были органами прямого народного представительства, и по осуществляемым функциям они наиболее близки современным муниципальным представительным органам. И если мы посмотрим на состав нынешних представительных органов местного самоуправления, то также увидим широчайший спектр слоев населения, профессий, должностей и уровней образования. Это, действительно, очень репрезентативный срез местного сообщества.

В 90-е гг. с эпохой перестройки произошел целый ряд политических и законодательных преобразований, направленных на развитие демократии и гласности, реформы избирательного права и деятельности представительных органов. Сегодня, когда в выборные периоды избирателям приходится ориен-





тироваться среди большого количества кандидатов и политических партий, уже с трудом верится, что когда-то в избирательном округе выдвигался лишь один кандидат. И заслуга демократических преобразований как раз и состоит в том, что были введены конкурентные выборы, когда избиратель получил возможность оценивать несколько кандидатов. В результате реформы произошло повышение роли представительных органов власти, они стали постоянно действующими, а 15 лет назад на федеральном и региональном уровнях трансформировались в законодательные.

Новейшая история парламентаризма наделила органы народовластия новыми функциями – законодательством во имя интересов населения. В составе региональных органов государственной власти появились Советы народных депутатов, Государственные думы, Законодательные собрания.

Выборы 1994 г. в краевой Совет народных депутатов по праву можно считать точкой отсчета деятельности современного законодательного органа Алтайского края, осуществляющего

свои полномочия в соответствии с конституционным принципом разделения властей.

До 1994 г. в стране отсутствовало региональное законодательство. С момента создания краевого законодательного органа все созывы депутатов, передавая эстафету законотворчества, работали на одну общую цель – «рождение» алтайских законов, которые способствовали бы наиболее разумному решению экономических и политических проблем, стоящих перед органами государственной власти края.

В настоящее время в структуре законотворческого процесса 38% составляют новые законы, 57% – это законы о внесении изменений в ранее принятые, но на то и преемственность: те, кто пришел следом, должны актуализировать ранее принятые региональные нормативные акты в связи с динамичными изменениями федерального законодательства и с учетом анализа практики их правоприменения. Достигаемые в различные периоды показатели в социально-экономическом положении края – это отражение эффективности взаимодействия испол-

нительной и законодательной власти. Для нас крайне важно не растерять, не растратить накопленный за последние годы значительный потенциал развития края.

Не могу не отметить, что многие принимаемые региональным законодательным органом предыдущих созывов решения были перспективно выверены. Так, к моменту принятия 131-го закона¹ в крае в подавляющем большинстве муниципальных районов была реализована двухуровневая территориальная организация местного самоуправления, лишь в трех муниципальных районах края не были избраны представительные органы поселений. Благодаря этому регион смог с 1 января 2006 г. перейти к реализации федерального закона в полном объеме.

Современный этап развития регионального народного представительства также характеризуется некоторым функциональным и организационным рефор-

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131ФЗ // Российская газета. 2003. № 202 (8 окт.).





мированием. В частности, расширены полномочия законодательных органов власти субъектов Федерации в части наделения полномочиями главы региона, в Алтайском краевом Законодательном Собрании вслед за федеральными инициативами для депутатов, начиная со следующего созыва, изменен срок полномочий с четырех до пяти лет.

Алтайское краевое Законодательное Собрание пятого созыва сформировано на основе сочетания мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, представлено четырьмя политическими партиями. В составе депутатского корпуса представители практически всех секторов алтайской экономики, социальной сферы, крупного и среднего регионального бизнеса. Новацией в деятельности Законодательного Собрания явилось создание Совета фракций, основным назначением которого являются координация работы по межфракционному взаимодействию, организация и проведение фракциями публичных мероприятий, координация взаимодействия фракций с общественными объединениями, организациями и гражданами, выработка согласованных позиций депутатов по вопросам их деятельности.

В целом работа действующего депутатского состава, как и прежде, направлена на обеспечение законодательных основ для реализации стратегических направлений социально-экономического развития края. За первый год работы

текущего созыва депутаты приняли 145 законов Алтайского края, структура которых по сферам правового регулирования может быть охарактеризована следующим образом. Первое место принадлежит сфере местного самоуправления и границ муниципальных и административно-территориальных образований муниципальных районов Алтайского края было принято значительное количество нормативных актов. На втором месте – законы в сфере защиты прав граждан, организации деятельности органов государственной власти и основ конституционного строя. Третьим по важности направлением законодательства в прошедшем году являлись вопросы социальной политики; четвертое по ранжированию место заняли законы по вопросам аграрной политики и природопользованию. Далее следуют правовое регулирование в сфере бюджета, налоговой и кредитной политики; экономической политики, промышленности и предпринимательства: в области здравоохранения и науки.

С удовлетворением отмечу, что законодательная деятельность нынешнего депутатского созыва характеризуется комплексностью и основана на принципах коллегиальности, конструктивного диалога с исполнительной властью (за многими законами, целевыми программами развития стоит совместный труд депутатов и специалистов органов ис-

полнительной власти), предварительной проработки готовящихся документов рабочими группами из депутатов, экспертов-ученых и экспертов-практиков, юристов, представителей общественных организаций и движений.

В деятельности Алтайского краевого Законодательного Собрания широко используется такая новая форма научно-методического, экспертного и информационно-консультативного обеспечения, как консультативные советы. В настоящее время активно работают два консультативных совета – по вопросам агропромышленного комплекса и по науке, наукоёмким технологиям и инновационному развитию. В своей работе они рассматривают крайне актуальные для края вопросы в курируемых сферах, проводят анализ их правоприменительной практики, разрабатывают предложения по совершенствованию законодательства, но самое главное – проводят общественно-научную экспертизу принимаемых в Законодательном Собрании решений. Результатом работы консультативных советов, например, становится то, что в региональном законодательстве нашли свое закрепление современные и прогрессивные формы организации экономики, такие как «медицинский кластер», «наукоград», «полюса инновационного развития» и другие, получили одобрение и поддержку концепция «Комплексное развитие «Алтайского Приобья» и концепция федерального



законопроекта об особо значимых аграрных территориях.

Еще в июле прошлого года Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым был подписан Национальный план противодействия коррупции, на федеральном уровне принят пакет соответствующих законов. Алтайское краевое Законодательное Собрание в своей деятельности не могло обойти данное направление государственной политики. Сегодня при региональном парламенте достаточно эффективно функционирует комиссия по проведению экспертизы ранее принятых и принимаемых правовых актов на наличие в них коррупциогенных факторов. В декабре прошлого года было подписано официальное Соглашение о взаимодействии между краевым Законодательным Собранием, прокуратурой Алтайского края и Управлением Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю, предметом которого является формирование эффективного антикоррупционного механизма. А в мае текущего года депутатами был утвержден Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Алтайского краевого Законодательного Собрания и их проектов, в котором деятельно закреплена процедура проведения антикоррупционной экспертизы, определены коррупциогенные факторы. Заслуживает внимания и тот факт, что аналогичная работа начата и на муниципальном уровне.

На современном этапе среди приоритетных направлений деятельности краевого Законодательного Собрания можно выделить два основных: формирование эффективно работающей вертикали представительной власти от федерального до муниципального уровня и организация работы с молодежью, прежде всего, молодежного парламента.

Интеграция, эффективное взаимодействие всех уровней представительной и законодательной власти в нормотворческом процессе – это магистральная линия, которую сейчас проводят федеральные законодательные органы. В мае 2009 г. Алтайское краевое Законодательное Собрание в числе первых тринадцати законодательных органов субъектов Российской Федерации подписало Соглашение с Советом Федерации Федерального Собрания РФ о взаимодействии в



федеральном законодательном процессе. Основной смысл Соглашения – повышение эффективности реализации права законодательной инициативы путем совместного внесения Федеральным Собранием и законодательными органами субъектов РФ в Государственную Думу проектов федеральных законов, так называемых консолидированных законодательных инициатив.

Не секрет, что большинство законодательных инициатив из территорий не проходят даже процедуру первого чтения в Государственной Думе. Участие в этом процессе Совета Федерации, Совета законодателей призвано повысить качество законопроектов. Кроме того, ставится задача привлечь к их обсуждению максимальное число субъектов уже на уровне «нулевого чтения». Одним из важнейших направлений реализации Соглашения станет информационное взаимодействие на новом уровне. Предусматривается автоматизированный сбор информации о законодательных инициативах субъектов Российской Федерации, получение статистических отчетов о законопроектах через специализированный «Парламентский портал Российской Федерации», обмен планами правотворческой деятельности и иной информацией. К этому portalу будет обеспечен доступ всем законодательным органам субъектов. Это позволит более полно использовать потенциал субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе.

При этом без излишнего пафоса замечу, что приглашение Алтайского краевого Законодательного Собрания для заключения этого Соглашения в числе первых подтверждает, что наш потенциал и качество подготавливаемых документов на федеральном уровне соответствуют установленным правилам юридической техники.

Концепция совместного нормотворчества реализуется и на уровне муниципалитетов: с одной стороны, после принятия в первом чтении отдельные региональные законопроекты, имеющие особую политическую, экономическую и социальную значимость, направляются для внесения предложений в местные представительные органы, с другой стороны, депутаты краевого Законодательного Собрания регулярно присутствуют на сессиях представительных органов муниципальных районов и городских поселений и принимают участие в процессе обсуждения проектов муниципальных нормативных правовых актов. Формирование эффективной системы взаимодействия краевого парламента и муниципальных представительных органов – важнейшее направление деятельности краевого парламента.

Текущий год является годом завершения избирательного цикла в Алтайском крае. Практически во всех муниципальных образованиях края сформированы представительные органы местного самоуправления в новом составе. Обновление депутатского корпуса городских округов





и муниципальных районов края составляет более 65%, а в поселениях – более 75%. Опыт свидетельствует о том, что впервые избранные депутаты местных представительных органов нуждаются именно в базовых знаниях, что называется, в проведении правового и организационного ликбеза. Это, с одной стороны, обусловлено сложностью нашего законодательства, постоянными изменениями в нем, недостаточной информированностью районного и поселенческого звена представительной власти, с другой стороны, отсутствием достаточного опыта управленческой и депутатской деятельности. Ведь кто такой депутат сегодня? Это человек, к которому любой избиратель, а в особенности сельский житель, идет за помощью и советом, если его проблемы не решаются обычным путем, если он сталкивается с проволочками, бюрократизмом, коррупцией. Прием граждан – это экзамен на профессиональную пригодность для любого депутата. В современных условиях депутату нужно быть знатоком федерального, краевого законодательства, территориальных норм, чтобы корректно оценить, имеет ли озвученная проблема реальное решение в рамках существующего правового поля.

Важно, чтобы депутаты местного уровня научились понимать свою роль, но не переоценивать ее. Этот тезис приобретает особую актуальность в связи с реформой местного самоуправления, ориентированной на существенное повышение роли представительных органов муниципальных образований в части предоставления им права более действенно контролировать, а при необходимости и отстранять от должности глав муниципальных образований.

Поэтому одна из основных задач, которую мы пытаемся решить в своей деятельности, – повышение профессионализма и уровня информированности депутатского корпуса как в плане организации работы представительного органа в целом и реализации его полномочий на территории муниципального образования, так и деятельности отдельного депутата. Необходимая работа ведется по нескольким направлениям.

С 2005 г. при краевом парламенте активно работает Совет по взаимодействию с представительными органами муниципальных образований, в состав которого входят все председатели пред-

ставительных органов городских округов и муниципальных районов края. Члены Совета в рамках его работы обсуждают наиболее актуальные проблемы, обмениваются опытом, прорабатывают возможность внесения совместных законодательных инициатив в Законодательное Собрание.

Начиная с 2008 г. мы проводим выездные обучающие семинары в территориях края. Выездные обучающие семинары – это форма общения трех уровней депутатского корпуса: краевого, районного и поселенческого. При этом следует отметить, что при их проведении не всегда удается решить задачи собственно обучения. И основной причиной этого является то, что аудитория слушателей, как правило, разноуровневая – по образованию, занятиям, социальному статусу, поэтому сложно сформировать план семинара, который бы одинаково устроил всех (в связи с ограничением по времени на них рассматриваются только несколько ключевых тем). Тем не менее нами признается важность подобной формы взаимодействия с местными представительными органами, так как на них обсуждаются проблемные и неоднозначные вопросы, актуальные для данного периода времени, но самое главное – депутаты представительной власти местного уровня имеют возможность задать вопросы и получить необходимые разъяснения от региональных парламентариев и представителей краевой исполнительной власти. В 2009 г. проведено 12 выездных обучающих семинаров для депутатов представительных органов муниципальных образований, в которых приняло участие порядка 600 человек. А всего с начала работы нового состава краевого Законодательного Собрания в выездных обучающих семинарах участвовало более 1400 человек.

Как показывает практика, повышение эффективности обучающих семинаров возможно за счет организации обучения депутатов муниципальных представительных органов на уровне муниципальных районов. Можно привести в пример несколько территорий края, где такая система реализуется достаточно успешно. В Первомайском районе регулярно проводятся выездные тематические семинары-совещания в сельсоветах, а в Кулундинском районе для вновь избранных депутатов организуются уче-

бы, как на уровне района, так и в каждом сельсовете. И мы сегодня добиваемся, чтобы подобная работа стала системной в каждом муниципальном районе края.

Немаловажное значение в этом вопросе имеет повышение квалификации депутатов муниципальных представительных органов. В текущем году на базе Алтайского филиала Сибирской академии государственной службы была проведена первая переподготовка депутатов местного уровня, где слушатели смогли пополнить свои знания по теме «Направления и организация деятельности представительного органа власти городского округа и муниципального района».

Любые теоретические знания – ничто без практических наработок, без конкретных примеров. Многие представительные органы территорий имеют интереснейший опыт и в организационных вопросах, и в разработке конкретных нормативных правовых актов. И поэтому наше следующее направление во взаимодействии с представительными органами – содействие обмену опытом между ними. Мы переняли добрую традицию предыдущих созывов и возобновили практику проведения Дней Алтайского краевого Законодательного Собрания в районах края, прежде всего, с целью выявить, обобщить и транслировать в другие территории положительный опыт работы представительных органов. Первое такое мероприятие прошло в Кулундинском районе в апреле этого года, на подведение его итогов были приглашены руководители представительных органов соседних территорий. Следует отметить, что в наш адрес поступило множество положительных отзывов от представительных органов о практической значимости данного мероприятия.

Но в век, когда семимильными шагами развиваются современные информационные технологии, вариться в собственном соку и обмениваться информацией только на различных мероприятиях, по праву считается неэффективным. Поэтому решению задачи взаимного обмена опытом деятельности местных представительных органов должно способствовать формирование единого информационного пространства для представительных органов Алтайского края всех



уровней. Информационная открытость деятельности представительных органов должна быть не только для населения. Финансовые, организационные ограничения, к сожалению, не позволяют подавляющему большинству иметь свой информационный интернет-ресурс, поэтому на нынешнем этапе в качестве объединяющего информационного ресурса используется официальный сайт Алтайского краевого Законодательного Собрания, где аккумулируется опыт работы представительных органов муниципальных образований. Также мы рекомендуем муниципальным представительным органам заключать соглашения с



различными справочными правовыми системами (Консультант плюс, Гарант) – так принимаемые муниципальные нормативные правовые акты станут доступными для всех.

Также важнейшим направлением деятельности Законодательного Собрания является работа с молодежью. Для Алтайского края, где численность жителей в возрасте от 15 до 35 лет составляет почти 32% населения, любой разворот государственной политики в сторону молодежи является крайне актуальным. Тем более когда это происходит не «вдруг», а вполне обоснованно.

Не считаю случайностью, что такой сложный для экономики мира и России в частности год, как 2009-й, объявлен Годом молодежи. Целый ряд последних инициатив Президента и Правительства Российской Федерации направлены именно на стимулирование активности молодежи, которая представляется как носитель интеллекта, способный реализовать инновационные идеи в экономике, политике, государственном строительстве.

При Алтайском краевом Законодательном Собрании вот уже третий созыв работает Молодежный парламент. Главная его задача – собрать активных молодых людей и готовить их к «боль-

шой политике», к работе в законодательных и исполнительных органах власти регионального и федерального уровня, к работе в общественных организациях, в бизнесе. Для нас важно, чтобы этот бизнес был социально-ответственным.

В своей работе мы способствуем выстраиванию вертикали молодежного представительства. Представитель Молодежного парламента Алтайского края входит в состав Общественной Молодежной палаты при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. В мае 2009 г. мы провели Межрегиональный форум молодых депутатов.

Молодежные парламенты для молодых людей сегодня – это не просто своего рода «потешные войска», это тренинговые площадки для отработки навыков публичного выступления, ведения дебатов, разработки определенных стратегий и тактик, участия в реальных делах и т.д. Напомню исторический факт, что именно «потешные войска», или «птенцы гнезда Петрова», стали, в конце концов, гордостью российской армии и флота в XVIII в. В своей работе молодые парламентарии поднимают вопросы, касающиеся здоровья, образования, трудоустройства, предпринимательства, обеспечения жильем, нравственного,

военно-патриотического и общественно-политического воспитания молодых людей.

Мы настаиваем, чтобы аналогичные молодежные представительные органы формировались не только на уровне городских округов и муниципальных районов (в настоящее время только в шестой их части не созданы органы молодежного представительства), но и на уровне поселений, чтобы проблемы, волнующие сельскую молодежь, были услышаны на более высоких уровнях. Поэтому выстраивание эффективной системы взаимодействия молодежных парламентов края и Алтайского отделения Российского Союза сельской молодежи по продвижению социальных, творческих, образовательных и предпринимательских инициатив сельской молодежи нами приветствуется и всячески поддерживается. Эти организации имеют достаточно предпосылок, чтобы стать объединяющим стержнем всей молодежной политики в Алтайском крае.

Безусловно, время внесет свои коррективы в направления деятельности регионального парламента новых созывов, но я уверен, что обозначенные приоритеты останутся прежними, может измениться только форма их воплощения.





Созывы представительного органа государственной власти Алтайского края

| Годы созыва | № созыва | Наименование представительного органа государственной власти Алтайского края |
|-------------|-----------------|--|
| 1940–1947 | первый | Алтайский краевой Совет депутатов трудящихся (Первая сессия – 7–8 января 1940 г.; посл., 15-я – 10–11 марта 1947 г.) |
| 1948–1950 | второй | Алтайский краевой Совет депутатов трудящихся (Первая сессия – 10–12 января 1948 г.; посл., 9-я – октябрь 1950 г.) |
| 1950–1952 | третий | Алтайский краевой Совет депутатов трудящихся (Первая сессия – декабрь 1950; посл., 8-я – 24–25 декабря 1952 г.) |
| 1953–1954 | четвертый | Алтайский краевой Совет депутатов трудящихся Первая сессия – 5–6 марта 1953 г.; посл., 7-я – 18 ноября 1954 г.) |
| 1955–1956 | пятый | Алтайский краевой Совет депутатов трудящихся (Первая сессия – 14 марта 1955 г.; посл., 7-я – 28 декабря 1956 г.) |
| 1957–1958 | шестой | Алтайский краевой Совет депутатов трудящихся (Первая сессия – 19–20 марта 1957 г.; посл., 7-я – 12 декабря 1958 г.) |
| 1959–1961 | седьмой | Алтайский краевой Совет депутатов трудящихся (Первая сессия – 10–11 марта 1959 г.; посл., 9-я – 10 февраля 1961 г.) |
| 1961–1962 | восьмой | Алтайский краевой Совет депутатов трудящихся (Первая сессия – 28 марта 1961 г.; посл., 8-я – 8 декабря 1962 г.) |
| 1963–1964 | девятый | Алтайский краевой (промышленный) Совет депутатов трудящихся Алтайский краевой (сельский) Совет депутатов трудящихся (Первая сессия – 26 марта 1963 г.; посл., 8-я – декабрь 1964 г.) |
| 1965–1966 | десятый | Алтайский краевой Совет депутатов трудящихся (Первая сессия – 30–31 марта 1965 г.; посл., 8-я – декабрь 1966 г.) |
| 1967–1968 | одиннадцатый | Алтайский краевой Совет депутатов трудящихся (Первая сессия – 21–22 марта 1967 г.; посл., 8-я – декабрь 1968 г.) |
| 1969–1971 | двенадцатый | Алтайский краевой Совет депутатов трудящихся (Первая сессия – 25 марта 1969 г.; посл., 9-я – 28 января 1971 г.) |
| 1971–1973 | тринадцатый | Алтайский краевой Совет депутатов трудящихся (Первая сессия – 29–30 июня 1971 г.) |
| 1973–1975 | четырнадцатый | Алтайский краевой Совет депутатов трудящихся (Первая сессия 27–28 июня 1973 г.; посл. – 28 февраля 1975 г.) |
| 1975–1977 | пятнадцатый | Алтайский краевой Совет депутатов трудящихся (Первая сессия – 26–27 июня 1975 г.) |
| 1977–1979 | шестнадцатый | Алтайский краевой Совет народных депутатов (Первая сессия – 27 июня 1977 г.; посл., 12-я – 21 декабря 1979 г.) |
| 1980–1982 | семнадцатый | Алтайский краевой Совет народных депутатов |
| 1982–1984 | восемнадцатый | Алтайский краевой Совет народных депутатов |
| 1985–1987 | девятнадцатый | Алтайский краевой Совет народных депутатов (Первая сессия – 15 марта 1985 г.; посл., 10-я – 23 апреля 1987 г.) |
| 1987–1989 | двадцатый | Алтайский краевой Совет народных депутатов (Первая сессия – 10 июля 1987 г.) |
| 1990–1994 | двадцать первый | Алтайский краевой Совет народных депутатов (Первая сессия – 4–5 апреля 1990 г.) |



**Созывы
законодательного (представительного) органа
государственной власти Алтайского края**

| Годы созыва | № созыва | Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти Алтайского края |
|-------------|-----------|--|
| 1994–1996 | первый | Алтайское краевое Законодательное Собрание (Первая сессия – 13 апреля 1994 г.) |
| 1996–2000 | второй | Алтайское краевое Законодательное Собрание В 1999 г. Алтайское краевое Законодательное Собрание переименовано в Алтайский краевой Совет народных депутатов |
| 2000–2004 | третий | Алтайский краевой Совет народных депутатов |
| 2004–2008 | четвертый | Алтайский краевой Совет народных депутатов В ноябре 2007 г. Алтайский краевой Совет народных депутатов переименован в Алтайское краевое Законодательное Собрание |
| 2008–2012 | пятый | Алтайское краевое Законодательное Собрание |

Председатели исполнительного комитета Алтайского краевого Совета депутатов трудящихся

- Декабрь 1939-го – январь 1943 г. Смердов Николай Андрианович
- Январь-август 1943 г. Беляев Николай Ильич
- Август 1943-го – декабрь 1945 г. Корчагин Павел Николаевич
- Декабрь 1945-го – июль 1947 г. Ковалевский Григорий Павлович
- Июль 1947-го – май 1949 г. Батамиров Анатолий Михайлович
- Май 1949-го – июль 1955 г. Пысин Константин Георгиевич
- Июль 1955-го – июль 1960 г. Шевченко Сергей Васильевич
- Июль 1960-го – февраль 1966 г. Кальченко Степан Власович
- 1962–1964 гг. Андрианов Михаил Степанович (председатель промышленного крайисполкома)
- Февраль 1966-го – июнь 1973 г. Молчанинов Иван Ильич
- Июнь 1973-го – март 1976 г. Аксенов Николай Федорович

Председатели исполнительного комитета Алтайского краевого Совета народных депутатов

- Апрель 1976-го – март 1983 г. Раевский Владимир Николаевич
- Апрель 1983-го – апрель 1987 г. Мищенко Виктор Тимофеевич
- Апрель 1987-го – апрель 1990 г. Кулешов Алексей Антонович

Председатели Алтайского краевого Совета народных депутатов 21-го созыва

- Апрель 1990-го – август 1991 г. Кулешов Алексей Антонович
- Август 1991-го – 1993 г. Суриков Александр Александрович

Председатели Алтайского краевого законодательного (представительного) органа государственной власти Алтайского края

- 1994-й – декабрь 1996 г. Суриков Александр Александрович
- Декабрь 1996-го – 2008 г. Назарчук Александр Григорьевич
- Март 2008 г. Лоор Иван Иванович





Юрий Георгиевич Егоров, журналист

Очерк рассказывает об А.И. Мельникове, неоднократно избиравшемся депутатом Барнаульского городского и Алтайского краевого Советов народных депутатов. Анатолий Иванович работал начальником краевого управления ЖКХ, председателем горисполкома, генеральным директором краевого управления газового хозяйства. Награжден пятью орденами и семью медалями.

Почти полвека служил он Отчеству. Главное дело его жизни – Барнаул. При Мельникове был построен фактически второй город – 4 миллиона квадратных метров жилья.

ГРАДОСТРОИТЕЛЬ

Деревенский мальчишка из поселка Рассвет Тальменского района, Толя Мельников впервые увидел город в 15 лет. Было это в военном 1943 году. Двадцать километров до станции Тальменка прошел пешком с тремя ведрами картошки, предназначенными для продажи. На вырученные деньги в Барнауле надо было купить иглолок, ниток, керосину...

Выполнив поручения матери, он не удержался от соблазна – заглянул в театр. Давали «Ревизора» Гоголя. Взял самый дешевый билет на самый последний ряд, на балкон.

Спектакль закончился, когда поезд на Тальменку уже ушел. В темноте добрался до знакомых, у которых остановился днем (и с которыми уже попрощался), и, чтобы не будить их, осторожно залез на чердак. Глядя в чердачное окно на звезды и вновь переживая смешную историю, сто лет назад случившуюся с градоначальником заштатного городишки, думал ли он, что через тридцать лет сам станет градоначальником, что заново выстроит, уже из кирпича и бетона, этот почти весь деревянный одно- и двухэтажный, но казавшийся тогда огромным, лежавший во тьме Барнаул? И что это будет не подсказанный Пушкиным Гоголю, а выношенный им, Анатолием Ивановичем Мельниковым, и воплощенный им сюжет...

Госпожа Хекинс критикует...

Сейчас трудно представить Барнаул времен войны. И я не буду больше останавливаться на этом отрезке его истории, потому что мой герой тогда был связан с ним только тоненькой ниточкой искусства. А прочной пуповиной он был все еще связан со своим поселком, основанным его отцом Иваном и дядей Алек-

сеем Родионовичами вместе с другими туляками-переселенцами. Поселок, названный красиво в надежде на хорошую жизнь Рассветом, построили в начале 1920-х. Облюбовали место в трех километрах от села Курочкина и поставили из добротного леса сорок домов для сорока семей. В доме отца было семь окон, рядом – баня, амбар, ухоженный огород. Отец, рослый, сильный, не курил, почти не пил, был мастером на все руки. После посевной уходил на отхожий промысел. Квалифицированный каменщик, он строил металлургический комбинат в Сталинске (ныне Новокузнецк), заводы в Риддере (ныне Усть-Каменогорск), ТЮЗ и гидротехническую Заельцовскую трубу в Новосибирске. Позднее, в 1953-м, переехал в Барнаул к сыну, опять работал каменщиком, опять строил. Был депутатом Октябрьского районного Совета.

Толя, как и все поселковые ребяташки, сначала пас теленка, норотившего убежать от такого же юного пастушонка, потом возил копны, ставил стога. Повзрослев, был молотобойцем у кузнеца Ивана Бабкина, прозванного за могучность и кудлатость Берендеем. Бывало, в запарке Берендей вместе с заготовкой оставлял в огне и клещи, и когда Толя выхватывал ими деталь, они, естественно, ее не удерживали. Раздосадованный кузнец вылетал из кузницы и зашвыривал в крапиву и деталь, и клещи.

Учился в Тальменке, жил с товарищем на квартире. У хозяев семья была восемь человек. Старик, чтобы прокормить ее, приторговывал самогонкой. Вечерами заставлял играть с ним в карты, в «шубу». Выиграв, весело спрашивал: «Ну что, Анатолий, жарко?». Проиграв, ходил хмурый. Однажды, будучи не в настроении, но, видимо, желая показать, что ему не «жарко», рано задвинул

печную заслонку – угорели чуть не до смерти...

Потом Анатолий Мельников учился в пединституте, уже в Барнауле. Опять жил на квартире. Снимал углы, уже будучи женатым.

Распределили в школу директором. Но Железнодорожный райком партии распорядился по-другому: своего нештатного лектора, читавшего лекции о Ломоносове, взяли в штат инструктором. За три следующих года Анатолий Иванович побыл первым секретарем райкома и горкома комсомола, а в 26 лет стал заместителем председателя Барнаульского горисполкома. И с этого момента, с 1954 года, его судьба оказалась так или иначе связанной с судьбой города, с его обширным, но далеко не образцовым хозяйством.

Страна недавно пережила войну, только-только восстановила разрушенные ею города и села. До Барнаула ли, потерявшегося в Сибири и тем спасенного от бомб и снарядов, ей было!

И вот в 1955 году в Барнаул, неожиданно ставший целинной столицей, приезжает американская журналистка госпожа Хекинс. Вообще-то ее интересует целинная эпопея, село. Но краевые власти почему-то туда не пускают, а взамен предлагают осмотреть город. В гиды ей дают молодого интеллигентного заместителя мэра Мельникова.

Госпожа Хекинс, проглотив обиду, держит марку: много улыбается, много фотографирует, много беседует с горожанами. Сдержанный, несмотря на юный возраст, заместитель мэра, поблескивая стеклами очков, тоже дипломатично улыбается. Стороны расстаются довольные друг другом.

Через несколько недель председатель горисполкома В.В. Трофимов вызывает своего дипломатичного зама и срываемся от возмущения голосом читает



ему перевод статьи госпожи Хекинс, присланный Министерством иностранных дел СССР. Барнаул, писала американка, – это город, застрявший в XVII веке, в котором нет дорог, а есть лишь деревянные тротуары для пешеходов, почти нет озеленения, но зато в новом кинотеатре «Родина» есть блохи, которые во время сеанса беспощадно кусают как аборигенов, так и случайно оказавшихся здесь граждан Соединенных Штатов...

Ох, и взвился Валентин Васильевич Трофимов, в спокойном состоянии обладавший чувством юмора, но в гневе... Какой XVII век, когда Барнаул основан в XVIII веке! Какие блохи!..

В тот же вечер Анатолий Иванович пошел в злополучный кинотеатр. Высокое начальство блохи тронуть не посмели. Может, их и не было вовсе? Но остальное-то было правдой...

Да, случай этот почти анекдотичный. И я привел его, во-первых, для того, чтобы глазами стороннего человека (американской корреспондентки) показать, каким был наш Барнаул, когда его принял (пока в качестве зама мэра) Мельников. Во-вторых, чтобы отметить одну черту Анатолия Ивановича как руководителя. Побывав тогда в кинотеатре (не откладывая, в тот же день!) и на себе проверив достоверность информации, он будет поступать подобным образом в течение всей своей долгой и многотрудной жизни начальника. До семидесяти лет он сам себе будет определять фронт работ, ставить задачи и решать их, подключая к этому сначала десятки исполкомовцев, потом тысячи, десятки тысяч строителей, коммунальщиков, проектировщиков, ученых, сначала – краевые власти, потом республиканские министерства, потом союзные – десятки министерств и даже Совет Министров СССР во главе с Председателем. Но сначала он все проверит, посмотрит своими глазами, пощупает своими руками. И наконец, в-третьих, – чтобы отметить точку отсчета, личный нулевой километр Мельникова, с которого ему пришлось строить свой, мельниковский Барнаул.

Конечно, после позорной статьи провели совещание, наметили, как тогда водилось да и сейчас водится, меры по устранению и улучшению и отправили Анатолия Ивановича в Москву с поручением выпросить, выцарапать асфальтовую установку и асфальтовый каток, чтобы, значит, оставить деревянные тротуары окончательно в XVII или XVIII

веке, а самим шагнуть по асфальту в век XX.

Небольшой чин позволил ему открыть дверь кабинета лишь заместителя министра жилищно-коммунального хозяйства РСФСР. Но и на этом уровне его ждал обескураживающий ответ: а зачем вам асфальт, мостите дороги камнем, а потом засыпайте щебенкой с песком. Аргумент, что в Москве нет мощеных улиц и площадей, кроме исторической Красной площади, не подействовал. Опыта хождения по высоким кабинетам у Мельникова еще не было. Но была обида за свой город и... тот самый перевод обидевшей его заокеанской статейки. Он-то и выручил. Замминистра тотчас вспомнил, что он тоже патриот своей страны и в том числе заштатного города Барнаула, и нужное оборудование выделил.

Но только в 1959 году в городе появилось первое асфальтовое покрытие – на площади Свободы. Шагая такими темпами, до XX века можно было добраться только в веке XXI.

Занялся Мельников и озеленением. И с чего начал? Поехал туда, где это дело было хорошо поставлено, – в Омск. С группой барнаульских специалистов посетил питомники, дендрарии, посмотрел скверы, цветники.

Встретился в Москве со знаменитым уже тогда академиком Н.В. Цициным, возглавлявшим Ботанический сад Академии наук СССР, впоследствии дважды Героем Социалистического Труда, лауреатом Ленинской премии. Привез в Барнаул клубни тюльпанов, семена других цветов, а главное – новые знания. На Алтае озеленять город помогали уже свой академик М.А. Лисавенко и его опытная станция садоводства.

Изучать и перенимать опыт других – тоже стало привычкой Анатолия Ивановича. В рабочем порядке он побывал в пятидесяти городах Советского Союза и отовсюду привозил что-нибудь интересное и полезное для своего Барнаула. Например, восстановлением и сохранением деревянного зодчества на старых улицах мы обязаны поездке Мельникова в Томск.

Но все это были цветочки, как в прямом, так и в переносном смысле. А требовались – ягодки. В смысле переносном, конечно. Город должен развиваться. Нужно строить промышленные предприятия, обеспечивать их кадрами, а значит – необходимо жилье. Между тем даже на проспекте Ленина за железнодо-



Таким Анатолий впервые приехал в Барнаул

рожной выемкой с военных лет остались землянки, а там, где теперь шинный и моторный заводы, – так называемая Нахаловка. Десятки тысяч семей жили в бараках, подвалах. И если заводы – 521-й, шинный, РТИ, АТИ, хлопчато-бумажный комбинат – худо-бедно возводились (в них были заинтересованы могущественные союзные министерства), то квартирами для их рабочих заниматься было некому. Директора отвечали прежде всего за производственный план.

В конце 50-х жилищную проблему довольно энергично решали в Горьком – методом инициативного строительства. Мельников побывал на крупных предприятиях – ГАЗе, «Баррикадах», «Якоре», которые возводили жилье для себя собственными силами. Стройматериалы частью брали из фондов основного производства, частью вырабатывали сами. Но в Горьком были и крупные заводы по выпуску кирпича, железобетона, асфальта. В Барнауле же, при бедной строительной индустрии, инициативное строительство жилья, несмотря на усилия Мельникова, не получило широкого развития.

Но было кое-что сделано и на перспективу: в республиканском Госплане удалось пробить постановление об образовании при Барнаульском горисполкоме отдела капитального строительства (ОКС, штаб строительства), а на базе некоторых управлений треста «Стройгаз» (кстати, строившего Горьковский автозавод, а во время войны эвакуированного на Алтай) создать специализированный на жилье трест «Барнаулстрой»





А.И. Мельников у памятного знака погибшим в Великой Отечественной войне односельчанам, который сам спроектировал и установил на рубеже 80–90-х гг. К этому времени у него уже был опыт возведения мемориала Славы на Привокзальной площади в Барнауле к 30-летию Победы. За мемориал Анатолий Иванович был удостоен серебряной медали ВДНХ

(армию строителей). С этим штабом, который из отдела станет управлением, и с этой армией, которая многократно вырастет, Анатолий Иванович начнет строительство второго (по объему жилья) Барнаула, но это произойдет почти через полтора десятка лет.

Самый молодой начальник

Пока же молодого деятельного управленца назначают начальником краевого управления жилищно-коммунального хозяйства. Опять он имеет дело с жилищными и житейскими проблемами земляков, но уже краевого масштаба.

На этом посту он сменяет А.И. Черепова, инженера-строителя, несколько лет также работавшего председателем горисполкома, заместителем председателя крайисполкома, избравшегося депутатом Верховного Совета РСФСР (кстати, студентом голосовал за него и Анатолий Мельников). Алексей Ильич прибыл на Алтай вместе со «Стройгазом»... Нет, не на пустом месте начал свою деятельность Мельников. И до него были крепкие коллективы строителей, и были руководители, по опыту и образованию превосходившие его, и они немало сделали. Тем более удивительно сделанное им после них.

Итак, инженер Черепов по возрасту и болезни вышел на пенсию. На его пост заступил самый молодой в России начальник управления ЖКХ – 32-летний

Мельников, имеющий педагогическое образование...

Анатолий Иванович очень хорошо отзывался об уровне подготовки в пединституте: «Он дал мне фундаментальные знания, особенно по истории, психологии, экономике, праву, литературе, искусству». Но потребовались инженерные знания, и он поступает в Алтайский политехнический, на заочное отделение факультета «Промышленно-гражданское строительство». Это тоже его черта – не останавливаться в развитии, расширять профессиональный кругозор. Позже он получит диплом в Ленинградском университете, дважды будет повышать квалификацию в Инженерной академии, дважды – в Академии общественных наук.

Знакомство с периферией края показывает, что там отрасль находится в еще более запущенном состоянии, чем в краевом центре. Нет ни электро-, ни газоснабжения, ни канализации, ни даже надежного водоснабжения не только в селах, но и в городах.

Одним из сложнейших было состояние коммунального хозяйства в Горно-Алтайской автономной области, тогда входившей в наш край. В самом Горно-Алтайске практически отсутствовало центральное водоснабжение, электроэнергию получали от десятков дизельных установок, тепло подавали десятки котельных, от дыма которых чернел снег на улицах. Совершенно не было канализации. Еще недавно содержимое

выгребных ям вывозили из города в деревянных коробах на лошадях. Золотари старались работать по ночам, но даже утрами шедшие на работу жители могли видеть последние их обозы. Зимой к саням прицеплялись озорные ребяташки, чтобы подбегать до школы. Правда, в 60-х, когда познакомиться с городскими проблемами сюда приехал Мельников, стоки ежедневно вывозили за 15–20 километров 40 спецмашин. Но и они не всегда справлялись, тогда ограничивалась подача воды.

Неудивительно, что руководство области было крайне заинтересовано в скорейшей перестройке коммунального хозяйства. Убедилось оно и в энергичности нового начальника краевого управления. И в один из приездов в Горно-Алтайск Мельникова пригласил пообедать председатель облисполкома Ч.К. Кыдрашев. Угощал кониной и медвежатиной, а потом предложил стать его первым заместителем как раз по жилищно-коммунальным делам. Анатолий Иванович отказался, как потом откажется от еще более высоких постов, ради которых нужно будет покинуть Барнаул. Он словно знал: Барнаул – его судьба.

Но областное партийное и советское руководство не отказалось от мысли крепче впрячь Мельникова в тяжелый воз областных инженерных проблем. Оно решило по согласованию с крайкомом КПСС и крайисполкомом выдвинуть его депутатом в краевой Совет от Горно-Алтайска. И вот кандидату в депутаты Мельникову дали конкретные наказы, суть которых сводилась к тому, чтобы он активнее способствовал реорганизации комхоза.

Следует сказать, что Анатолий Иванович, будучи начальником ли управления, председателем ли Барнаульского горисполкома, всегда начинал свою работу в любом населенном пункте с изучения того, как его население обеспечено водой: считал хорошее водоснабжение основой культурного городского хозяйства.

Горно-Алтайск обеспечивали водой два водовода. Это было ненадежно. Ключи, из которых они брали воду, были маломощны и могли пересохнуть. В облисполкоме он предложил приступить к проектированию и строительству артезианского водоснабжения. Решение было принято. По заказу возглавляемого Мельниковым управления институт «Гипрокоммунводоканал» разработал проект, и в городе был построен артези-



анский водозабор со станциями подъема воды и разводящими сетями.

Теперь встала задача канализования и очистки бытовых и ливневых стоков. Проектировщики предложили прокладывать главные коллекторы без насосных станций, с заглублением труб на 8–10 метров. Уже имея опыт в таких делах, начальник управления отверг этот вариант. Как эксплуатировать сети на глубине 8–10 метров, как спускать в колодцы рабочих, если получится засор? Кроме того, при прокладке траншеи на такую глубину ее ширина поверху должна быть 12–15 метров – так придется уничтожить много зелени, даже снести жилые дома!

Мельников настоял на строительстве двух насосных станций перекачки стоков. Объекты были сложные: пришлось проходить с коллекторами высокие грунтовые воды, много ручьев, ключей. Но, применив метод опускания и непрерывного бетонирования «стаканов», специалисты бийского треста №122 с задачей справились.

Для обезвреживания стоков после полной биологической очистки требовалось применять хлор. А это очень опасный химический элемент, для перевозки которого нужны специальные емкости, для хранения – специальные хранилища, а для работы – специальные противогазы. К тому же за последние годы в стране произошло несколько техногенных катастроф. Дотошный Анатолий Иванович, ненавидевший русский авось, начал искать выход. В результате по его заказу проектный институт разработал безопасную установку, в которой получали хлор из... поваренной соли. Такие же установки и водоочистительные сооружения, как в Горно-Алтайске, были построены в Бийске, Рубцовске, Новоалтайске. Города получили возможность увеличить жилищное и социальное строительство.

Мельников представлял Горно-Алтайск в краевом Совете два созыва. За это время под его кураторством была спроектирована и построена большая городская котельная, что позволило закрыть множество мелких и дать людям нормальное теплоснабжение и даже горячую воду. Горно-Алтайск был подключен к государственной энергосистеме. По заданию краевого управления ЖКХ московский институт «Гипрокоммунэнерго» выполнил проект электрификации города. Была создана городская электросеть и при ней прорабский учас-

ток, протянувший сотни километров ЛЭП.

Помимо этого с помощью депутата и по совместительству начальника краевого управления ЖКХ Мельникова в городе построили три железобетонных моста, четырехэтажную современную гостиницу с рестораном, прачечную, которая вскоре была признана лучшей не только в крае, но и в системе Минкоммунхоза.

Для управления фактически заново созданным городским хозяйством в Горно-Алтайске наряду с управлениями электросети, водоканала, дорожным было создано и городское управление ЖКХ.

Подобная картина наблюдалась по всему краю. По объему оказываемых населению услуг, по вводу жилья край поднялся на пятое место в Российской Федерации. Численность работников краевого управления ЖКХ в то время достигла 40 тысяч человек, были созданы пять новых подразделений: крайгаз, крайэнерго и т.д. Краевое управление было переименовано в главное управление жилищно-коммунального хозяйства. Его начальник был награжден орденами «Знак Почета» и Трудового Красного Знамени.

«Поддержать Барнаул»

Но и это были опять только цветочки. Должен был пройти дождь, а потом светить солнце, чтобы завязавшиеся ягоды начали краснеть.

Накопившемуся опыту, знаниям и созревающим замыслам нужно было воплотиться в жизнь.

Для этого нужна была **самостоятельность**.

И он ее получил.

Было это так. 1972 год. Министр ЖКХ РСФСР С.М. Бутусов предлагает Мельникову пост своего заместителя. В августе на Алтай прилетает Л.И. Брежнев, который, проехав по Барнаулу, роняет: «Такого запущенного областного центра я еще не видел». (Где вы, госпожа Хекинс, почему не слышите эту фразу?) В сентябре на бюро крайкома партии решается вопрос о новом председателе горисполкома. Да, вот так сразу все переплелось. На бюро присутствуют начальники управлений, директора заводов, кое-кого из них прочат на эту должность.

Но эта должность должна быть его, Мельникова. Не потому, что он ее хотел

тогда – и не думал даже, а потому, что она была ему предназначена. Потому, что он всю жизнь, может, не осознавая этого, шел к ней. Потому, наконец, что генеральный секретарь ЦК Коммунистической партии и буржуазная журналистка не могут думать одинаково по определению, но ведь – парадокс! – думают...

И вот один из кандидатов на должность мэра, директор шинного завода Б.Я. Панов называет фамилию Мельникова. Председатель крайисполкома И.И. Молчанинов – тоже. Аргументы: знает городское хозяйство, инициативен, энергичен.

Сессия горсовета избрала Анатолия Ивановича Мельникова 43-м градоначальником Барнаула, если считать с первого городского головы Николая Андреевича Давидовича-Нащинского, выбранного почти за сто лет до этого.

Конечно, в Барнауле не было такого ахового положения, как в Горно-Алтайске и других городах края. Даже от 50-х годов, в которые Мельников работал заместителем председателя горисполкома, Барнаул далеко ушел. И действительно, в нем жило почти полмиллиона человек, имелась крупная промышленность, толчок развитию которой дала война: эвакуированные с запада предприятия так и остались в городе. Но вместе с тем городское хозяйство работало на пределе своих возможностей: его с собой заводы не привезли. Барнаул загрязнялся промышленными и бытовыми отходами. Городу не хватало воды – в аварийном состоянии находился единственный речной водозабор, не хватало медицинской помощи – подстанция скорой помощи тоже была одна, овощей – тепличный совхоз «Спутник» – тоже в единственном числе. И так куда ни кинь, везде клин. Стало ясно, что городское управление занималось текущими вопросами, упуская перспективные.

Крайисполком капитальных вложений выделял крайне мало. Посещение министерств, Госплана и Совета Министров РСФСР дало отрицательный результат. Руководители министерств вообще-то хотели реконструировать и строить заводы в Барнауле, но опасались, что при слабой строительной базе города сорвут планы их ввода, а при нехватке квалифицированных рабочих не освоит и введенные мощности. Устранить же эту нехватку при страшном дефиците жилья, детских садов, больниц, поликлиник, магазинов, столовых и прочая, и прочая – невозможно.





Мельников понимал, что сразу все задачи не решить, что нужно определить для подчиненных приоритеты. Ему они были давно известны: жилье, вода, газ.

Это сейчас все говорят о газе, стараются выказать себя энтузиастами и чуть ли не инициаторами газификации. А тогда даже в пятиэтажках стояли плиты Сущевского, на которых готовили еду – и ничего, жильцы считали это нормальным, хотя и хлопотным делом: нужно было запастись дрова, хранить их в сараях. Но плохо, что нормальным это считали и краевые власти.

С водой вообще ситуация чуть не вышла из-под контроля. На втором году мельниковского председательства в городе появилась... холера. Решительными мерами пресекли распространение заразы, нашли и ее переносчика, приехавшего в гости из Астрахани, где до этого была вспышка болезни. Вины города в происшествии не было, как не было и блох в кинотеатре «Родина» двадцать лет назад, но сточные воды спускали в Пивоварку, Барнаулку и Обь без очистки – это было. И это **могло** привести к эпидемии.

Нужны были деньги. Много денег. А где их взять? Ввести налог на дым, как делал в подобной ситуации Петр I, в социалистическом государстве было нельзя. Хотя сбор был бы немалым: дымили не только печи жителей, готовивших обед, но и 120 городских котельных.

Однако в социалистическом государстве можно было **запланировать** деньги. Правда, для этого следовало принять **постановление**, причем (и это хорошо понимал Мельников, получивший отказ в краевых и республиканских ведомствах) – на самом высоком уровне.

Казалось бы, куда как просто: напиши заявку, ее включают в план, потом пойдет финансирование... Но надо было на это **отважиться**.

Мельников отважился. За несколько недель он вместе с председателем плановой комиссии Н.В. Шикуновой, начальником ОКСа Ю.Е. Предеиным, главным архитектором города В.В. Казариновым, специалистами институтов «Промстройпроект», «Ленгипрогор», «Алтайгражданпроект» и Сибирского отделения Академии наук подготовил проект постановления Совета Министров СССР «О развитии городского хозяйства г. Барнаула на 1975–80 гг.» и сопроводительную записку к нему о текущем состоянии этого самого хозяйства.

Подготовка проекта документа – обычное дело чиновника во все времена. И умение его составить ценится высоко. Но почему же я употребил применительно к сложной, но все-таки рутинной работе столь сильное слово «отвага»? Потому, что это был не рядовой документ. Начать с того, что он признавал почти катастрофическое положение в городе, а значит в какой-то степени возлагал ответственность за это и на краевые власти. Захотят ли признать свою вину советские и партийные руководители Алтая? А самое главное – выполнение постановления требовало 500 миллионов рублей («Это 500 миллиардов нынешних», – уверенно «конвертировал» мне Анатолий Иванович), причем потратить их намечалось не на «выплавку чугуна и стали», а на социалку. На такое Москва вряд ли пойдет.

И все эти соображения имели под собой реальную почву. Когда барнаульский градоначальник доберется со своим проектом почти до самого верха, начальник сводного отдела капитальных вложений Госплана СССР (в военное время – заместитель Председателя Совета Народных Комиссаров СССР И.В. Сталина) М.Г. Первухин удивленно поднимет брови: «Что случилось с Барнаулом – вы же просите полмиллиарда?!».

Первые палки в колеса вставили свои же люди: при рассмотрении проекта в крайисполкоме не оказал ему большой поддержки председатель крайплана И.Н. Хрустев, против высказался заместитель председателя крайисполкома П.М. Веденьев. Ничего из этой затеи не выйдет, считали они.

С первыми набитыми шишками Мельников пошел к первому секретарю крайкома партии А.В. Георгиеву, от которого зависело, пойдет документ дальше или нет. Александр Васильевич прочитал сопроводительную записку, написанную от его имени, полистал проект постановления и сказал: «Оставь, подумаю».

Прошло почти два месяца. Первый секретарь все думал. Думал и председатель горисполкома – о том, как помочь делу, на какие еще аргументы опереться. Вряд ли он считал себя отважным человеком и наверняка не заглядывал в словарь Даля, чтобы узнать, что под отвагой подразумевается не только храбрость, смелость, решительность, но и предприимчивость.

Тем не менее он не стал ждать у моря погоды, предпринял ряд попы-

ток убедить Первого в необходимости действовать и в конце концов заявил, что в противном случае не может нести ответственность за дальнейшую судьбу Барнаула. Это означало возможность демонстративной отставки – вещи немислимой в советские времена, когда старый кодекс офицерской чести был отменен, а новый партийный кодекс гласил: работай там, куда тебя поставили, и делай то, что тебе велят; а вот если не будешь делать, тогда мы тебя уволим, но уже не по твоему желанию, а... по болезни. Тем не менее я знаю один случай отставки не «по болезни» в нашем крае. Настоял на своем освобождении от должности первого секретаря Солтонского райкома КПСС А.И. Кибенко, после того как Георгиев на краевом совещании сказал, что в Солтонском районе племенных коров видели только на картинках (предгорный район был специализирован на животноводстве, но всегда ходил в отстающих). Произошло это примерно в то же время, возможно, перед демаршем Мельникова...

Что заставило Георгиева подписать сопроводительную записку и тем самым подставить свою седую голову под критику, теперь можно только догадываться. К тому моменту он уже больше десяти лет возглавлял партийную организацию края, стал Героем Социалистического Труда, пользовался авторитетом в Москве и, думаю, по-другому поступить не мог. Но его двухмесячное раздумье показывает, за какое непростое, а может, и опасное для карьеры дело взялся Мельников. Правда, свою карьеру он уже использовал против уважаемого им руководителя как таран, а тараны не должны бояться ударов.

Первое постановление Совмина СССР о развитии Барнаула удалось пробить за первые три года работы на новом посту. Потом бухгалтерия горисполкома подсчитает, что сто дней в году председатель проводит в командировках, в основном в Москве. Такая практика дала повод для шутки первому секретарю горкома В.В. Полякову, который после очередного возвращения Анатолия Ивановича из рабочей поездки заметил: «Товарищ Мельников прибыл в Барнаул в очередную командировку».

Секретарь приемной тогдашнего горисполкома и нынешней городской администрации Ж.П. Молозинова вспоминает, что предшественник Мельникова И.Д. Налетов, человек по натуре добрый и по-своему проявлявший за-



боту о горожанах (например, вел прием граждан, пока ему плохо не станет), был кабинетным работником, нечасто появлялся на стройках, а в Москву по делам вообще не ездил. Редко бывал в столице и преемник Мельникова В.Н. Баварин: боялся летать самолетом. Да и Москве в его время было не до барнаульских проблем – она приватизировала страну.

За три года Мельников хорошо узнал руководителей министерств всех рангов, научился вести разговор в высоких кабинетах, не обижаться на отказы. Только на проекте первого постановления Совмина СССР (а их было по Барнаулу принято четыре и три постановления Совмина РСФСР) он собрал 60 виз.

Я спросил Анатолия Ивановича: «Дело прошлое, признайтесь, морально тяжело было, наверное, выступать в роли просителя?». Он сначала даже не понял, о чем речь. Потом ответил: «Нет, протянутой руки не было. Вы, наверное, не представляете, как проходили беседы. Шел деловой разговор. Я должен был обосновать свою позицию, ответить на все вопросы руководителя министерства о барнаульских заводах, подведомственных этому министерству, о том, что конкретно получит в результате выполнения постановления, допустим, завод «Ротор» – больницу, детсад, стадион, профилакторий, жилье. Так же и по «Трансмашу», моторному, станкостроительному – чтобы они развивались комплексно. Конечно, нужно было быть компетентным во всех этих вопросах».

Что значит быть компетентным? Это значит разговаривать с работниками министерств на равных, знать и понимать в их сфере деятельности не меньше, чем они сами. А где граница компетентности? Ее нет. В этом Мельникову приходилось убедиться не раз, но один случай особенно памятен.

У А.Н. Косыгина был обычай приглашать на пятиминутную беседу того руководителя из региона, который должен быть докладчиком на очередном заседании Совмина – видимо, чтобы познакомиться с человеком, составить о нем мнение.

Кабинет Председателя Совета Министров СССР удивил Мельникова своей обычностью, простой мебелью. Сам Председатель оказался человеком среднего роста, чуть ниже своего гостя, с родинкой на левой щеке. Лицо усталое, но глаза внимательные.

– Присаживайтесь, – указал на стул за приставным столиком. И – тем же



С губернатором Алтайского края А.Б. Карлиным

тоном, как будто для того, чтобы задать этот вопрос, и пригласил барнаульского мэра: – В Залесове льнозавод еще существует?

Ко всему готовился Анатолий Иванович, только не к этому вопросу.

Оказалось, что Косыгин, работая в молодости в Запсибкрае, в который тогда входил Алтай, занимался и льнозаводами. Оказалось также, что Мельников, являясь депутатом краевого Совета и членом его исполкома, знал о судьбе ничтожного предприятия в отдаленном райцентре края.

– Существует, Алексей Николаевич. Вместо старого построен новый.

– А как с мостом в Камне?

– Построили, но только железнодорожный.

– Надо внимательней на него посмотреть – хорошо бы сделать совмещенный с автомобильным.

Конечно, ничего страшного не было бы, если б глава краевого центра слыхом не слыхивал о льнозаводе, но... Надо ли объяснять, что впоследствии Предсовмина видел в председателе Барнаульского горисполкома чуть ли не земляка.

На заседании Совета Министров Косыгин после часового доклада Мельникова спросил, обращаясь к своим заместителям:

– Как решим?

Первый заместитель К.Т. Мазуров ответил за всех:

– Поддержать Барнаул.

Что это значило на деле – поддерживать Барнаул? Это значило обязать 15 союзных министерств провести, осуществить, выполнить... в связи, в целях, в виде исключения... согласно приложению №1, приложению №2... №5, №6... Минтяжмашу определить объем капитальных вложений 12,67 млн руб., в том числе на жилищное строительство – 12,33, строительство детских дошкольных учреждений – 0,34... Минэнерго построить магистральные тепловые сети – 15 км, установить и ввести в строй турбогенератор на ТЭЦ №3 мощностью 80 тыс. кВт/час, три энергетических котла на ТЭЦ №3 мощностью 420 тонн пара в час каждый... Минсельхозмашу выделить на строительство и реконструкцию сооружений по очистке промышленных стоков моторного и шинного заводов 1,1 млн руб..

Было предусмотрено и строительство школ и путепровода на пересечении улицы Малахова и Павловского тракта, и противооползневые и берегоукрепительные работы на берегу Оби, и разработка технико-экономических обоснований строительства скоростной магистрали и моста через Обь, т.е. того самого коммунального красавца моста, к судьбе которого заслуженно и незаслуженно считают себя причастными, пожалуй, все городские и краевые начальники и полуначальники, руководившие нами последние 35 лет. Да, мост через великую реку – это такое сложнейшее, дорогостоящее и трудозатратное соору-





С начальниками управлений и отделов Барнаульского горисполкома

жение, которое требует вложения сил и ума многих людей, в том числе и руководителей высокого ранга. Но первого решения по нему добился Мельников.

Итак, постановление принято. Уже одно это было большим прорывом в будущее Барнаула. Новому председателю горисполкома удалось выбраться из беличьего колеса бесконечных мелких городских неурядиц и заняться главным делом – строительством города.

Сейчас купить цемент, кирпич, бетон, водопроводные, канализационные трубы – не проблема. Проблема – деньги. А в 70-е годы прошлого века было наоборот. На стройматериалы существовали лимиты. И потому в большой цене были такие специалисты, как заместитель начальника объединения «Промстройматериалы» М.И. Монастырский, про которого говорили, что он мог разделить кирпич на четыре части и удовлетворить все заявки на него. Но так только говорили, на самом деле запросы намного превышали производственные возможности таких объединений, потому что страна строила много. Председатель Алтайского банка Сбербанка России В.Ф. Песоцкий, работавший тогда заместителем председателя плановой комиссии крайисполкома, рассказал, что делегации крайплана каждый год ездили в Госплан защищать свои заявки. Называлось это «выбивать долю». Причем слово «доля» означало и часть стройматериалов, и судьбу – судьбу годовых планов строительства. «Анатолий Иванович мог бы посылать с нашей

делегацией лишь начальников УКСа и горплана, – подчеркнул Владимир Филимонович, – но почти всегда выезжал и сам. В Госплане РСФСР он знал всех руководителей отделов и ведущих специалистов, умел найти контакт со всеми, умел убеждать».

Помощников, единомышленников Мельников умел находить повсюду, прежде всего, конечно, в самом Барнауле. Он и сейчас с удовольствием вспоминает совместную работу с Героем Социалистического Труда Г.И. Степановым – главным инженером треста «Стройгаз», М.В. Бахмуцким – управляющим домостроительным комбинатом, Ю.А. Давыдовым, сменившим на этом посту Бахмуцкого, Н.А. Вахлещуком – начальником управления «Главалтайстрой», А.И. Ионовым – начальником управления «Сибметаллургомонтаж», П.В. Боровинским – директором КЖБИ-2, Л.А. Вагнером – директором «Алтайгражданпроекта», М.Г. Михлиным – главным инженером треста «Барнаулжилстрой», В.В. Молчановым – главным строителем ДСК, потом ставшим заместителем председателя горисполкома, с другими своими заместителями – Л.Д. Ледневым, В.Н. Колгановым, Н.И. Романенко...

Выбив свою долю стройматериалов, важно было рационально распорядиться ею. После долгих споров и поисков лучшего варианта главный архитектор города В.В. Казаринов предложил строить микрорайонами. Это позволило ускорить процессы проектирования

и строительства, сконцентрировать и сэкономить капиталовложения и, как говорится, получать на выходе поселки со всем необходимым – с теплотрассами, дорогами, магазинами, детсадами, школами. Причем поселки были приближены к предприятиям – например, заводам технического углерода, моторному, шинному, РТИ.

Такой подход применили и к строительству промышленных объектов. Власихинский промузел, а это 40 тысяч рабочих, вобрал в себя 40 предприятий – домостроительный комбинат, ТЭЦ-3, заводы ЖБИ, керамического гравия и другие. Инфраструктуру они построили сообща.

Проектированием микрорайонов, промышленных узлов занимались 40 институтов: «Промстройпроект», ЦНИИП градостроительства, «Алтайгражданпроект» и многие другие, а реализовывали эти проекты 40 строительных организаций. Какая разительная разница с 50-ми годами, когда вся строительная мощь заключалась в едва ли не единственном «Стройгазе», оставшемся с войны!

Неудивительно, что главный градостроитель Мельников замахнулся на правый берег Оби. По заказу горисполкома институт «Ленгипрогор» разработал технико-экономическое обоснование развития Барнаула на двух берегах. За Обью намечалось поселить в благоприятных природных условиях 200 тысяч человек, создать интересные архитектурные ансамбли. И если этим и другим планам не суждено было сбыться, то вины Мельникова в этом нет...

Надо ли объяснять, какие новые возможности давали сотни миллионов полновесных советских рублей, полученных из союзного бюджета согласно постановлению Совмина, не только Барнаулу, но и краю. Ведь краевые деньги можно было теперь полностью тратить на другие города и села. А возросший экономический потенциал краевой столицы позволял краевой власти ставить перед собой новые задачи вроде строительства новых заводов (Коксохим, ЗСВ, машиностроительный завод, комплекс оборонных заводов в Бийске) и решать их. Так, в Заринске, где был размещен Коксохим, барнаульские тресты построили более 500 тысяч квадратных метров жилья, детсады, школы. Вот почему, когда



по поручению Центрального Комитета КПСС сватать Мельникова на должность первого секретаря Барнаульского горкома приехал завсектором ЦК и тот, как у него уже повелось, отказался, первый секретарь крайкома Н.Ф. Аксенов вынужден был признать причину отказа уважительной: «Поскольку товарищ Мельников у нас занимается выполнением постановления Совмина о развитии Барнаула, то первым секретарем горкома крайком рекомендует товарища Шульгу».

Отказываться от повышения партийная этика тоже не рекомендовала, но кто мог лучше Мельникова выполнить то, что он сам себе наметил!

Переманивал нашего мэра и Председатель Совета Министров РСФСР М.С. Соломенцев – на первого заместителя ЖКХ. И хотя вопрос уже был согласован в ЦК, Мельников в последний момент отказался. Добрые знакомые в Госплане остерегли: «Вы человек открытый – можете здесь не вписаться».

Была и еще одна причина, может, неубедительная для высокого начальства, но для него очень веская. Родители, которые жили вместе с Анатолием Ивановичем, отказались ехать в Москву. И он, глава огромного города, должен был смириться с их решением. Не мог он порвать связывавшую его с ними пуповину.

Звали в заместители и бывшие в разное время председателями крайисполкома Н.Ф. Раевский и В.Т. Мищенко. Но он так сросся с городом, что не быть с ним одним целым, хоть и жить в нем, уже не мог. С городом у него тоже была кровная связь, только в ней не он, Анатолий Иванович Мельников, был любящим сыном, а город был его любимым детищем. Не зря и председатель горисполкома, и сам город были награждены в 1980 году, когда отмечалось 250-летие Барнаула, одним и тем же орденом – Октябрьской революции.

То, что к возвращению Мельникова в горисполком Барнаул находился на грани катастрофы, я сказал не для красного словца. И одной из самых насущных проблем была вода. Существовавший водозабор, который стал заноситься песком, так называемым побочным, и артезианские скважины, в которых часто выходили из строя насосы, не могли обеспечить город. Недовольство горожан стало вы-

плескиваться в стихийных митингах, несмотря на то, что они в те времена были категорически воспрещены.

Как же обеспечить водой растущий в соответствии с принятым постановлением город? А он каждый год прибывал при Мельникове больше чем на десять тысяч человек. Надо было строить новый водозабор.

Дело осложнялось тем, что Обь мелеет русло каждые 50–70 лет (тогда как реки европейской части страны – раз в 200–250 лет). Требовалось отойти от обычной схемы строительства, провести огромные научные и изыскательские работы, чтобы новый водозабор через несколько лет не постигла судьба старого. Для изучения потоков воды на 60 километров в обе стороны от будущего водозабора надо было с самолета сбрасывать специальные поплавки и вести аэрофотосъемку, а на такие полеты вблизи расположения Алейской ракетной дивизии стратегического назначения требовалось разрешение Генерального штаба Вооруженных Сил.

Потом с благословения руководителя государственной гидрометслужбы академика Е.Ф. Федорова (знаменитого полярника) в пригороде Ленинграда гидрологическим институтом был построен корпус, в котором смоделировали участок Оби...

С проектом постановления «О мерах по обеспечению устойчивого водоснабжения г. Барнаула» Анатолий Иванович опять побывал у «земляка» – А.Н. Косыгина.

Землячество – большая сила. Помогал не только Косыгин. Для водозабора требовалось 10 000 тонн труб, 5 центробежных насосов размером с кабинет председателя горисполкома и весом 25 тонн каждый, задвижки стальные, задвижки чугунные, клапаны обратные стальные – оборудование уникальное, его выпускали всего 50 комплектов в год. Очередь из городов и министерств была расписана на несколько лет вперед. Начальник главка союзного Госснаба сначала отказал в выделении дефицита. Потом посидел, задумавшись, и неожиданно спросил: «А на Жилплощадке вода есть?». Выяснилось, что во время войны он был эвакуирован с родителями в Барнаул и жил как раз в этом районе. Воды на Жилплощадке не было. Угадайте с трех раз, дал начальник главка оборудование или нет...

Но такое везение было, конечно, редкостью. В основном приходилось отста-

ивать свою позицию с фактами в руках, иногда даже идти на конфликт, рискуя испортить отношения с влиятельными людьми. На последнем этапе согласований Министр строительства СССР А.А. Караваев вдруг заявил, сославшись на недоработки в проекте, что не гарантирует сдачу водозабора в срок. «Меня удивляет заявление министра, – ответил жестко Мельников. – Проект прошел экспертизу Госстроя СССР, где вы, Аркадий Алексеевич, в свое время были руководителем, и замечаний не получил». Министр смутился.

Водозабор был введен в эксплуатацию за два года, как и предусматривалось. В соответствии с его мощностью были построены очистные сооружения емкостью несколько сотен тысяч кубометров, станции подъема воды. Все эти объекты могли и сейчас могут обеспечить водой город с населением 900 тысяч человек – только прокладывая в новые микрорайоны разводящие сети.

Человек – это поступок

Да, да, правы, конечно, были наблюдательные знакомцы из Госплана. Вряд ли смог бы выжить в наполненной интригами Москве открытый и прямой Мельников, даже несмотря на свою внешность министра, которую отмечали почти все знавшие его в ту пору.

– У меня создалось впечатление, что вы всегда избегали заниматься политикой. Почему? – спросил я Анатолия Ивановича. До этого по-стариковски медлительный и невозмутимый, он вдруг задиристо, хоть и негромким, глуховатым своим голосом, воскликнул:

– А восемнадцать тысяч семей, переселенных из землянок и подвалов в благоустроенные квартиры, – это не политика?! А очередь в детские сады из двадцати четырех тысяч детей? Ее не стало, когда я уходил с поста председателя горисполкома. Это разве не политика? А во время приватизации детсады отдали под офисы – вот это называется политикой? Да их надо было отдать в аренду лет на десять, раз уж рождаемость упала. А когда рождаемость поднялась – вернуть муниципалитету.

Когда депутаты краевого Законодательного Собрания на сессии единогласно присвоили Мельникову звание почетного гражданина Алтайского края, он вышел к трибуне, помолчал, собираясь с мыслями, и не спеша заговорил... О чем? О городе, конечно, о перспекти-





вах его развития, о том, что не сделано, а надо сделать.

Руководитель Алтайского отделения Пенсионного фонда России Б.А. Трофимов несколько лет назад организовал при фонде своеобразный клуб бывших руководителей города и края (партхозактив, как в шутку называют его сами члены). О чем говорят на редких в общем-то собраниях клуба? О том, что «были люди в наше время, не то что нынешнее племя»? И об этом не возбраняется. Но Мельников, непременный докладчик, опять и опять говорит о городе: что в нем делается, а что по-прежнему упускается... А ведь 23 года прошло, как он не мэр.

Каким же он был тогда, когда выполнял им же самим разработанные постановления Совминов СССР и РСФСР?

В моей журналистской практике бывали случаи, когда, начиная собирать материал для очерка о каком-нибудь заслуженном человеке, я вскоре проваливался... в пустоту, что ли. Да-да-да, говорили все мои собеседники, замечательный человек Иван Иванович Иванов, но ни одного его поступка вспомнить не могли. А ведь, говаривал Гоголь, как человек поступает, таков он и есть. Или, получается, его нет. Не было.

О Мельникове и как о человеке, и как о руководителе многие помнят многое. Как личность крупная, яркая, он оставил в памяти соратников глубокий след.

Продолжаю рассказ Бориса Александровича Трофимова:

– Мое первое впечатление о Мельникове. Я – завотделом райкома комсомола. Совещание в горисполкоме. В зал входит Анатолий Иванович – прямой, уверенный. Зал замер. Выступает. Мысли глубокие, речь грамотная, четкая. Сам сухой, аскетичный, жесткий. Наверно, никогда не улыбается. Второе впечатление. Я – второй секретарь горкома комсомола. Обсуждаем в горкоме идею молодежных жилищных кооперативов. Мельников задает несколько главных вопросов: что такое МЖК, какие дома предполагается строить?... Говорит мне: дайте неделю подумать. Через неделю мы вместе едем посмотреть 13-й микрорайон, жилой дом ленинградской застройки – он станет первым домом МЖК. Третье впечатление. Я уже первый секретарь горкома комсомола и, по традиции, член бюро горкома партии. На бюро рассматривается заявление Мельникова об... освобождении его от должности председателя горисполкома. Он такой же, как в

первый раз – прямой, аскетичный. Ведет себя достойно. Достойней тех, кто его... освобождает.

Приведу некоторые высказывания о Мельникове двух его бывших заместителей. Один из них – действующий глава города Владимир Николаевич Колганов, другой – ныне крупный барнаульский предприниматель Виктор Павлович Косихин.

– Умение видеть перспективу, широта мышления и принципиальность – главные его черты. Он ставил сложные, трудновыполнимые задачи и упорно шел к их решению (**Колганов**).

– Принципиальный, очень честный, бесребренник. У него ни дачи, ни личной машины не было. Я учился у него стратегическому мышлению, жить перспективой, не бояться трудностей, доводить начатое до конца. Высокие требования он предъявлял к подготовке документов, к каждому слову в них, к каждой запятой. Я переделывал письма десятки раз (**Косихин**).

– Педантизм, систематичность, требовательность были также присущи ему. Одна из его любимых фраз: «Проект решения, конечно, хороший, но его надо полностью переделать». Большое значение придавал науке, старался опираться на нее. Например, проектируя 13-й и 17-й микрорайоны, мы первыми в Сибири прибегли при расчете шумовых эффектов, потребности в озеленении и прочего к помощи ученых.

Он был жестким руководителем, иногда, на мой взгляд, чересчур. Горяч бывал, но это от равнодушия, оттого, что за дело сильно переживал. Мог накричать, но – один на один. Помню, в этом кабинете (мэр улыбнулся, словно вспомнил что-то приятное) кричал на меня: «Ты – малышка!...». А через три или четыре месяца взял меня из УКСа своим заместителем. Высшим начальникам подчиненных никогда не давал в обиду. На бюро горкома часть моей вины брал на себя – чтобы мне шишек меньше досталось. А меня мно-ого раз на бюро прорабатывали...

Не любил тех, кто стелился перед ним. Держал таких, кто спорит, доказывает свое. И правильно. Опирайтесь можно на то, что сопротивляется (**Колганов**).

– Решения при Мельникове принимались коллегиально, а ответственность за них была на нем. Нам, его замам, ни разу не приходилось отвечать перед краевыми начальниками, он сам шел к ним разраивать ситуацию. А вот при

Баварине я схлопотал строгий выговор за аварию водопровода на Павловском тракте.

Но и спрашивал с нас Анатолий Иванович за выполнение коллегиальных решений сурово. Его звали за глаза Тятей (Мельников до того, как я сказал ему, не знал об этом. – **Ю.Е.**), ну, и боялись... как строгого тятюку. Председатели райисполкомов, садясь в машину, говорили водителю: «В рай», – значит ехать надо в райисполком, а если говорили: «В ад», – значит в горисполком. Шутили, для храбрости.

В спорах, бывало, мы с Анатолием Ивановичем доходили до высоких тонов. Тогда он, обычно называвший меня на «ты» по имени-отчеству или просто Виктором, закричит на меня: «Товарищ Косихин! Во-он отсюда!». Ну, я прорабом начинал, мог сам послать не только «вон», но и куда подальше, так что «товарищ Косихин» меня не особо впечатляло. А зла он не держал. Да и ругал как-то неумело, без души – просто потому, что надо было.

Ни матерщину, ни алкоголь на дух не переносил. Перед праздником приглашал поздравить в кабинет всех замов, доставал бутылку хорошего вина, коробку конфет. Выпивали по рюмке, он бутылку прятал до следующего праздника. Как-то набегались мы с ним в Москве по министерствам, где он меня заодно учил деловой дипломатии. Я на 23 года моложе его, и то умотался. Зашли в гостиничный ресторан поужинать. Думаю, ну уж здесь, вдали от своего начальства, выпьем с шефом с устатку, поговорим душевно. Но он деликатно отказался. Я тогда и спросил его, почему он не пьет. «Не люблю это состояние», – ответил он. И я потом, подумав над его ответом, понял его. Живя в бешеном ритме московских командировок, барнаульскихстроек, тысяч городских проблем, он должен был всегда быть в форме. И я обратил внимание, что Мельников думал быстро, как компьютер, его язык не поспевал порой за его мыслями, так что нельзя было понять, что он сказал, и приходилось обращаться за «переводом» к его помощнику Владимиру Николаевичу Кушпелеву. А алкоголь ведь, как известно, притупляет мысль (**Косихин**).

– Сделанное при Анатолии Ивановиче до сих пор работает, хотя прошло больше тридцати лет. Все, что связано с обеспечением водой, теплом, все инженерное оборудование города – это его заслуга. А ведь в некоторых крупных го-





Факал природного газа зажжен!

родах в 80–90-е годы вводили графики отпуска воды. А Бийск и Рубцовск замерзали (**Колганов**).

– Семь постановлений республиканского и союзного Совминов принято по Барнаулу и выполнено – такого, наверно, не было ни в одном городе. Больше Мельникова для Барнаула не сделал никто. Барнаулу страшно повезло, что у него был такой глава. Я считаю, что в Барнауле должна быть улица имени Мельникова, причем при его жизни. Он это заслужил (**Косихин**).

За что же сняли Мельникова?

Как говорится, было бы за что – посадили бы.

Я говорил об этом с несколькими людьми, на глазах которых это произошло. Ни видимых причин, ни тем

более оснований для снятия не было. Убрать Мельникова потребовал Ф.В. Попов, бывший министр ЖКХ РСФСР, ставший первым секретарем крайкома партии. Первый секретарь горкома А.И. Шульга, защищавший председателя горисполкома, вынужден был сам написать заявление об уходе.

Тогда начиналась агония КПСС, и все в ее истории было последним, в том числе и самодуры вроде Попова. Ни о какой партийной этике речь уже не шла. Первый секретарь крайкома прибегнул к помощи прокуратуры: результат – ноль. Но Попов, обладавший бульдожьей хваткой, добился-таки своего. Говорят, что, став московским пенсионером, он назвал увольнение Мельникова своей ошибкой.

Но никто не знал, за что Попов незлублил Мельникова. «Я не хочу гово-

рить об этом, – заявил на мой вопрос Анатолий Иванович. – Попов ушел из жизни, а у него есть дети: дочь, кажется. Зачем ей знать. Скажу лишь одно: я не уважал этого человека – не мог уважать, – и он знал об этом».

Кто-то на месте Анатолия Ивановича, незаслуженно лишившись высокого поста, обиделся бы на весь белый свет, плюнул на все и ушел на пенсию. Но он продолжал делать намеченное. Помните главные задачи, которые он себе поставил: жилье, вода, газ? Последняя оставалась невыполненной. И он стал генеральным директором краевого управления газового хозяйства.

«Алтайкрайгаз» он и создал при возглавляемом им управлении ЖКХ крайисполкома в мае 1965 года. Еще тогда он провел газификацию 1250 населенных пунктов, 700 тысяч квартир, 300 сельхоз- и промпредприятий. Но это был сжиженный газ. Он был дорог. В конце 60-х по заданию Мельникова было изготовлено проектное задание на строительство газопровода Мильджино (Томская область) – Барнаул, который подал бы нам природный газ. Но руководство края не оценило эту возможность. Шибко инициативного начальника управления повысили, а инициативу похоронили.

В 1986 году Анатолию Ивановичу пришлось начинать практически с того же места, на котором его остановили. И опять понадобилось три года, чтобы пробить распоряжение Совета Министров СССР – на этот раз о строительстве газопроводов Новосибирск – Барнаул и Барнаул – Бийск. Когда председатель крайсовета А.А. Кулешов познакомил на сессии депутатов с этим распоряжением, то пошутил: «Анатолий Иванович стал меньше ростом – истер в Москве подошвы».

Похоже, поездки Мельникова в Москву были излюбленным поводом для начальственных шуток. Уж не ревновали ли городские и краевые руководители к его столичным успехам?

Для выполнения намеченного были привлечены семь проектных институтов, перебазированы специализированные строительные организации с Дальнего Востока и из Казани, мобилизованы соседский «Новосибирскгазстрой» и восемь своих специально для этого перевооруженных строительных предприятий – три тысячи человек и сотни единиц техники.





Но получить газ – мало, нужно суметь им воспользоваться. Поэтому по инициативе Мельникова был создан строительно-монтажный комплекс по проектированию и переводу на природный газ действующих котельных, который возглавил замечательный руководитель Г.Н. Ремпель.

Между тем главный газификатор края, следуя своему правилу досконально изучать дело, которым он в данный момент занимается, и щупать его своими руками, поступил в Ленинградский университет и получил диплом по специальности «Новые материалы и технологии в строительстве газовых сетей из полиэтилена», затем уже самостоятельно, обложившись учебниками, подготовился к экзамену по технике безопасности и сдал его. После чего проверил подготовку мастеров в своем управлении и кое-кого заставил сдать такой же экзамен, какой недавно выдержал сам.

Еще в 60-е годы, занимаясь сжиженным газом, Анатолий Иванович несколько дней поработал обычным слесарем-газовщиком во Владимире, куда ездил перенимать опыт. Проверял готовность к эксплуатации кухонных плит и заправлял во дворах газгольдеры. Все эти навыки помогли ему лично предотвратить аварию в Благовещенке, через которую возвращался из очередной командировки и в которой по своей дотошности решил посмотреть газонаполнительную станцию. Обнаружив резкий запах газа, он дал команду отключить свет, вывести из ближайших домов людей, перекачать газ из хранилища в спецавтомобили (один срочно вызвали из соседнего Славгорода) и заменить задвижку, из-за которой чуть не случилось беды.

Природный газ пустили 14 декабря 1995 года. Право зажечь символический факел было дано Мельникову. Приехавший на торжество председатель «Газпрома» Р.И. Вяхирев сказал: «Я сорок лет работал на Севере, строил газопроводы в Союзе и за границей, но такой подготовки к приему природного газа я нигде не видел».

В 1996 году Мельников был награжден орденом «За заслуги перед Отечеством» IV степени, а в декабре 1998 года в возрасте семидесяти лет закончил свою службу Отечеству.

Но когда в 2006 году В.В. Путин заявил о строительстве газопровода в Китай, Мельников посчитал своим долгом ознакомить со своими соображениями на этот счет главу администрации края А.Б. Карлина (ведь в 1997 году именно

Анатолий Иванович возглавлял экспедицию по трассировке газопровода на Китай). Говорил о сплошной газификации края, о необходимости использовать газ на газотурбинных электростанциях, как это делают за границей, а не только сжигать его для обогрева. Вторая встреча – уже по инициативе губернатора – состоялась в 2007 году...

Очень точно о Мельникове сказал Владимир Филимонович Песоцкий:

– Он душой строитель. Любил стройки, любил работать со строителями. Использовал любую возможность, чтобы строить.

Известно, что при барнаульском городском голове Василии Дмитриевиче Сухове за четыре года его правления (1894–1898) было построено 753 здания, при Иване Константиновиче Платонове за три года (1898–1901) – 434. Сейчас объемы строительства домами не считают (дом дому рознь), а считают метрами – это точнее. Так вот, при Мельникове за четырнадцать лет было построено 4 миллиона квадратных метров жилья – столько же, сколько за 242 года существования Барнаула до него.

В первый же год его председательства горисполком принял решение предоставлять семьям-очередникам отдельные квартиры, и 105 тысяч семей их получили – это 360 тысяч человек, больше даже, чем полгорода (в Барнауле сейчас 667 тысяч жителей).

К жилью надо прибавить около ста магазинов, 72 школы, 55 детских садов, 8 мостов и 4 путепровода, 7 больниц, 5 Домов культуры, мемориал Славы, госуниверситет и институт культуры, медицинское и музыкальное училища, 3 вокзала, 3 рынка, 3 АТС, 3 гостиницы, 3 кинотеатра, 2 театра, 2 дома быта, трамвайное и троллейбусное депо на 100 вагонов каждое, заводы синтетического волокна, машиностроительный, керамзитового гравия, по изготовлению полиэтиленовых труб, домостроительный комбинат, КЖБИ-100, ТЭЦ-3, кондитерскую фабрику, молкомбинат и многое другое.

Отдельными строками надо выделить второй водозабор и газификацию. Не забыть и озеленение, оно увеличилось почти в десять раз.

Представив всю эту картину, надо вспомнить, какое впечатление произвел Барнаул на Брежнева и американскую



А.И. Мельников

журналистку госпожу Хекинс, и низко поклониться Анатолию Ивановичу Мельникову, благо он жив. И при жизни назвать его именем красивую улицу Барнаула, и пусть название ее звучит так: имени Градостроителя Мельникова.

Кто-то, конечно, может возразить: мол, Барнаул уже отметил заслуги Мельникова званием почетного гражданина. Да, это так. Но революционная Барнаульская городская Дума не постеснялась присвоить звание почетного гражданина города бывшему начальнику Алтайского округа генерал-лейтенанту В.К. Болдыреву и его же именем назвать улицу (ныне почему-то им. Присягина). В советское время краевой и городской Советы народных депутатов без колебаний приняли решения о присвоении звания почетного гражданина Алтайского края космонавту Г.С. Титову, а его имени – одной из улиц Барнаула и Дворцу спорта.

Человек, построивший полгорода, имеет право на **свою** улицу в нем.

Когда я услышал, что работники исполкомов города звали Мельникова Тятей, то подумал, что это просторечное слово не вязалось, наверное, с министерским обликом Анатолия Ивановича. Но тот, кто его первым так назвал, видимо, думал не о внешнем сходстве, а о внутреннем. Отец, батя – так можно сказать и о чужом человеке, а тятя – только о своем, родном.





Сергей Валентинович Землюков, заместитель председателя Алтайского краевого Законодательного Собрания, доктор юридических наук, профессор

Согласно Уставу (Основному Закону) Алтайского края Алтайское краевое Законодательное Собрание является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Алтайского края.

Законодательное Собрание реализует свои полномочия посредством принятия правовых актов Алтайского края, разработки и внесения законодательных инициатив в Государственную Думу, контроля за исполнением действующих законов Алтайского края.

Перед краевым Законодательным Собранием пятого созыва стоит ряд актуальных задач – совершенствование законодательства края, развитие взаимодействия с федеральными, краевыми органами власти и органами местного самоуправления, внедрение новых форм работы с обращениями граждан.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ: РЕЗУЛЬТАТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Согласно Уставу Алтайского края краевое Законодательное Собрание является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Алтайского края.

Основные полномочия Заксобрании: принятие законов, разработка и внесение законодательных инициатив в Госдуму и контроль за исполнением действующих законов Алтайского края.

Действующий созыв – пятый. Его выборы состоялись 2 марта 2008 г. Алтайское краевое Законодательное Собрание состоит из 68 депутатов, избираемых сроком на четыре года, 34 из которых избираются по одномандатным избирательным округам, и 34 – по партийным спискам.

Согласно поправкам в закон «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» с 2012 года срок полномочий депутатов шестого созыва увеличится с 4 до 5 лет.

Главная отличительная особенность краевого Законодательного Собрания действующего созыва – это избрание половины депутатов по партийным спискам. В 2004 г. допускалось участие в выборах партийных блоков – «За наш Алтай» и «В поддержку Президента». В этом созыве победившими партиями сформированы четыре фракции: «Единая Россия», за которую проголосовало 53,44% избирателей, КПРФ получила 19,6% голосов избирателей, ЛДПР – 16,45%, «Справедливая Россия» – 7,72%. С учетом вхождения во

фракции депутатов-одномандатников численность фракций такова: «Единая Россия» – 45 депутатов (руководитель Борис Трофимов), «Справедливая Россия» – 9 (руководитель Александр Мастинин), КПРФ – 7 (руководитель Виталий Сафронов), ЛДПР – 6 (руководитель Елена Ключникова).

Изменился персональный состав депутатского корпуса. Только 32 депутата подтвердили свои полномочия на следующий срок. 36 депутатов избраны впервые. В Заксобрании появились новые лица: Юрий Никитин, Андрей Игошин, Вячеслав Елистратов, Алексей Смертин и другие депутаты.

Депутатский корпус значительно помолодел. Сегодня в составе законодательного органа работает достаточно много депутатов в возрасте тридцати лет или чуть за тридцать: Даниил Бесарабов, Андрей Волков, Евгений Клейнатовский, Иван Мордовин. В отличие от краевого Совета народных депутатов четвертого созыва, количество депутатов Законодательного Собрания в возрасте от 30 до 50 лет составляет более половины от действующего состава.

Увеличилось количество женщин с шести человек в четвертом созыве до десяти в текущем. Впервые избраны женщины-депутаты Стелла Штань, Людмила Сулова, Нина Шавандина, Вера Глушкова. Были вновь избраны Ирина Солнцева, Надежда Рудакова, Людмила Кравцова, Наталья Быкова, Нина Данилова, Елена Ключникова.

Высок и образовательный уровень: все депутаты имеют высшее образование, из них 13 человек – по два высших образования. Есть кандидаты и доктора наук.

И, пожалуй, еще одна особенность нового состава состоит в том, что произошла значительная перестройка групп депутатов по социально-профессиональным признакам. Так, с каждым созывом неуклонно растет число депутатов – работников социальной сферы. Для наглядности: в третьем созыве их было 9, в четвертом – 11, в текущем – 15, особенно врачей – Александр Лазарев, Владимир Лещенко, Владимир Жаворонков, Людмила Кравцова, Наталья Быкова, Ирина Солнцева и другие депутаты. Здесь много причин, начиная от набравших проблем в сфере охраны здоровья, предоставления мер социальной поддержки и т.д.

Также в Законодательном Собрании представлены интересы бизнеса: Александр Кулик, Олег Баварин, Юрий Никитин и другие депутаты. Среди депутатов есть и производственники – это Евгений Рыжак, Игорь Хроменков, Евгений Клейнатовский, Виктор Крищенко. Есть в составе Законодательного Собрания депутаты, работающие в аграрном секторе: Виталий Савилов, Сергей Серов, Александр Балаков, в том числе зернопереработчики – Юрий Титов и Александр Бедарев.

Дорожники имеют солидное представительство в Законодательном Соб-





рации в лице Сергея Толстенева, Валерия Никитюка и Надежды Рудаковой.

Отдельно следует назвать имена Виктора Красилова, Нины Шавандиной, Александра Лазарева и Виталия Сафронова как одних из старейших депутатов, имеющих бесценный опыт законотворчества. Все они избирались депутатами АКСНД еще 21-го созыва, который действовал с 1990 по 1993 г.

По одномандатным округам победили такие заметные сегодня депутаты, как Геннадий Скулкин, Андрей Осипов, Александр Кузнецов, Юрий Матвейко, Александр Кулик.

По партийным спискам избраны известные в крае люди – Михаил Фокин, Александр Парубов, Всеволод Кондратьев, Нина Данилова, Виктор Зобнев, Сергей Юрченко.

Общая тенденция формирования партийных списков такова, что все партии заранее планируют участие своих профессиональных представителей во всех областях правотворчества.

С учетом профессиональных подходов были сформированы постоянные комитеты краевого Законодательного Собрания. В его составе действуют семь постоянных комитетов. Это комитет по законности, правопорядку и защите прав граждан (председатель Даниил Бессарабов), комитет по экономической политике, промышленности и предпринимательству (председатель Василий Куц), комитет по бюджету, налоговой и кредитной политике (председатель Александр Романенко), комитет по социальной политике (председатель Ирина Солнцева), комитет по здравоохранению и науке (председатель Александр Лазарев), комитет по аграрной политике и природопользованию (председатель Сергей Серов), комитет по местному самоуправлению (председатель Стелла Штань). Два заместителя председателя самого многочисленного комитета по экономической политике, промышленности и предпринимательству работают на освобожденной основе – Павел Нестеров и Алексей Андронов.

Важно учесть, что председатели постоянных комитетов и их заместители избираются и освобождаются от должности Алтайским краевым Законодательным Собранием.

Общее руководство комитетами и аппаратом возложено на председателя Законодательного Собрания. В дей-

ствующем созыве председателем избран Иван Лоор.

Взаимодействие комитетов в вопросах законодательного процесса ведется на уровне заместителя председателя.

Депутаты коллегиальным решением на сессии устанавливают не только количество комитетов, но и утверждают структуру и штаты аппарата Заксобрания, который обеспечивает деятельность депутатов, комитетов и фракций, их участие в сессиях, иных официальных мероприятиях, предоставляет юридическое, методическое, организационное, информационное и иное сопровождение.

Кроме того, с июня 2009 г. в Алтайском краевом Законодательном Собрании образован Совет фракций, действующий на общественных началах. В его ведении находятся координация работы по межфракционному взаимодействию, организация и проведение фракциями публичных мероприятий, координация взаимодействия фракций с общественными объединениями, организациями и гражданами, рассмотрение предложения о созыве внеочередной сессии и вопросов, подлежащих включению в проект повестки дня сессии, рассмотрение предложений по формированию Плана правотворческой, контрольной и организационной деятельности Заксобрания на очередное полугодие, предварительное рассмотрение заявлений по вопросам депутатской деятельности и выработка согласованных позиций по вопросам деятельности законодательного органа.

Также при Законодательном Собрании с июня 2008 г. действуют два Совета – Совет по вопросам развития агропромышленного комплекса и сельских территорий при Алтайском краевом Законодательном Собрании (руководитель Сергей Серов) и Совет по науке, наукоёмким технологиям и инновационному развитию при Алтайском краевом Законодательном Собрании (руководитель Александр Лазарев). Оба Совета являются совещательными органами научно-методического, экспертного и информационно-консультативного обеспечения деятельности Собрания, каждый в своей области.

Вся деятельность представительного органа основана на Планах законопроектной, контрольной и организационной

деятельности, принимаемом каждые полгода, утверждаемом на сессии.

Основной формой работы Заксобрания является сессия. Сессии бывают очередные и внеочередные. Очередные сессии созываются один раз в месяц каждый последний четверг. Как правило, на рассмотрение сессии выносятся от 30 до 40 вопросов. Это проекты законов и постановлений. Для примера, в 2007 г. Заксобрание приняло 158 законов, в 2008 г. – 145, за текущий период 2009 г. – 91 закон.

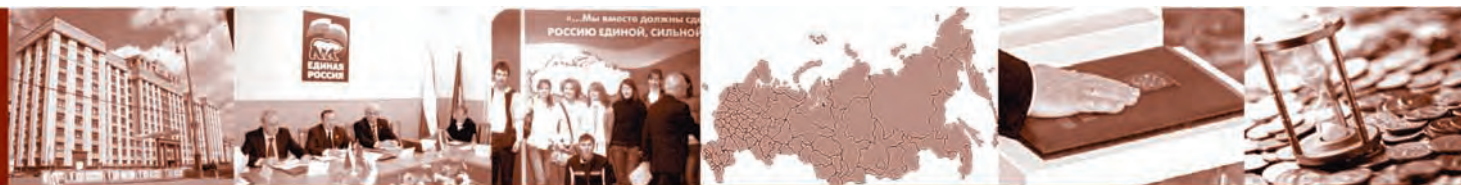
Субъекты права законодательной инициативы, в число которых входят комитеты, фракции, депутаты, Губернатор Алтайского края, представительные органы муниципальных образований, прокурор края, краевой суд, арбитражный суд, некоторые другие организации и даже граждане, наделены правом вносить предложения в проект повестки сессии. При подготовке вопросов на сессию организуются заседания комитетов и фракций, а также рабочих групп и согласительных комиссий по тем или иным вопросам законотворчества.

Большинство вопросов повестки сессии – порядка 60% – вносит Губернатор края. Остальные инициативы приходится на комитеты. Тот факт, что исполнительная власть выходит с таким количеством инициатив, является обычной практикой. Это объясняется тем, что исполнительные органы власти решают ежедневно множество проблем в самых различных сферах жизни общества и государства. Для их правильного, законного и быстрого решения часто требуется внесение изменений в действующее законодательство или принятие новых законов, проекты которых разрабатываются и вносятся Администрацией края в Законодательное Собрание.

В некоторых случаях Губернатор и комитеты вносят законопроекты совместно. Точно также и комитеты вместе представляют на обсуждение общий проект правового акта.

Заседания комитетов и фракций по повестке сессии проводятся ежемесячно.

Рабочие группы могут формироваться для обсуждения проектов правовых актов, организации определенных направлений деятельности, подготовки значимых мероприятий, как, например, межрегиональные конференции, орга-



низуемые Заксобранием, и Дни Законодательного Собрания в районах края. Заседания таких групп организуются в соответствии с их рабочими планами.

Специфичной формой взаимодействия с исполнительной властью выступает и реализация контрольных функций Законодательным Собранием в отношении действующих законов края. По этому поводу на сессии заслушиваются правоприменители и принимаются соответствующие постановления. Так, например, за весь 2008 г. было принято четыре постановления о ходе выполнения законов Алтайского края, среди которых закон Алтайского края «О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевой продукции», закон Алтайского края «Об утверждении краевых целевых программ в области здравоохранения на 2007–2011 годы» (в части выполнения программы «Организация сервисного обслуживания, восстановление и приобретение медицинской техники для учреждений здравоохранения Алтайского края» на 2007–2011 годы), закон Алтайского края «Об утверждении краевых целевых программ в области здравоохранения на 2007–2011 годы» (в части выполнения подпрограммы «Развитие системы первичной медико-санитарной помощи сельскому населению» на 2007–2011 годы»), закон Алтайского края «О предоставлении мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Алтайском крае».

В текущем году принято восемь контрольных постановлений. Проверялся ход выполнения закона Алтайского края «Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае», закона Алтайского края «Об утверждении краевых целевых программ в области здравоохранения на 2007-2011 годы» (в части реализации подпрограммы «Вакцинопрофилактика» на 2007-2011 годы краевой целевой программы «Предупреждение заболеваний социального характера и борьба с ними» на 2007-2011 годы, реализации подпрограммы «Гемодиализ и трансплантация почки» на 2007-2011 годы краевой целевой программы «Важнейшие направления развития специализированной медицинской помощи» на 2007-2011 годы, реализации краевой целевой программы «Переподготовка и повышение квалификации медицинских

работников» на 2007-2011 годы), законов Алтайского края «О пожарной безопасности в Алтайском крае» и «О защите населения и территорий Алтайского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», закона Алтайского края «Об утверждении краевой целевой программы «Социальное развитие села до 2010 года», закона Алтайского края «Об утверждении краевой целевой программы «Содействие занятости населения Алтайского края» на 2007-2010 годы».

В Законодательном Собрании с августа 2008 г. действуют две постоянных рабочих группы – рабочая группа по вопросам мониторинга федерального законодательства и законодательства Алтайского края и рабочая группа по экспертизе законов Алтайского края на коррупциогенность. Эти группы собираются ежемесячно.

Рабочая группа по экспертизе законов Алтайского края на коррупциогенность создана и действует в рамках Соглашения о взаимодействии, подписанного Алтайским краевым Законодательным Собранием, прокуратурой Алтайского края, Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Алтайскому краю 27 ноября 2008 г.

В частности, Соглашением утвержден состав рабочей группы по проведению антикоррупционной экспертизы правовых актов Алтайского края и проектов правовых актов, вносимых на сессию Алтайского краевого Законодательного Собрания, куда входят заместитель председателя и работники аппарата Законодательного Собрания, представители прокуратуры Алтайского края, Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Алтайскому краю, Администрации Алтайского края, Общественной палаты Алтайского края.

Результаты деятельности этой рабочей группы весьма ощутимы: с августа 2008 г. была проведена экспертиза на коррупциогенность 87 законов Алтайского края; с января по май 2009 г. осуществлена антикоррупционная экспертиза 62 законов Алтайского края.

Были обнаружены коррупциогенные факторы в шести законах Алтайского края, в том числе в законе Алтайского края «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения роди-

телей», «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в Алтайском крае», «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Алтайского края».

Государственно-правовым управлением Законодательного Собрания осуществляется антикоррупционная экспертиза проектов правовых актов, поступающих на рассмотрение сессии.

За период с января по ноябрь 2009 года государственно-правовым управлением проведена экспертиза на наличие коррупционных факторов 204 проектов правовых актов. Во всех случаях обнаружения коррупционных факторов они были устранены инициаторами проектов в рабочем порядке.

«Круглые столы» и депутатские слушания – это тоже довольно распространенные формы деятельности Законодательного Собрания, которые непосредственно оказывают влияние на развитие законодательного процесса, поскольку по их итогам принимаются решения в виде резолюций и обращений к органам власти с предложениями о необходимости регулирования тех или иных правоотношений на уровне Алтайского края и Российской Федерации.

Кроме того, председатель, заместитель председателя и председатели комитетов ведут ежемесячно личный прием граждан в Заксобрании. По результатам личного приема даются комитетам поручения, которые в месячный срок должны быть отработаны.

Можно выделить несколько перспективных направлений нашей работы.

Во-первых, это поиск новых форм сотрудничества с Федеральным Собранием Российской Федерации – Госдумой и Советом Федерации. Например, реализация законодательных инициатив регионов в Госдуме, изменения федерального законодательства и пути его развития, проблемы соотношения и несоответствия федеральных и региональных норм и т.д.

Во-вторых, актуальным направлением является мониторинг федерального и регионального законодательства в целях его совершенствования. Здесь накоплен опыт, который необходимо развивать.

В-третьих, важным вектором работы видится информационная составляющая





щая. Мы хотим быть более открытыми для общества, а законодательные решения всем понятны и прозрачны. В этом смысле перспективным является выход во Всемирную паутину – Интернет, что позволит организовать прямое общение с гражданами в формате «электронных органов власти», интерактивные пресс-конференции, блоги депутатов, размещение объявлений о госзаказе, о вакансиях и пр.

Вообще, приоритеты работы депутатов определяются социально-экономической ситуацией, задачами развития Алтайского края и интересами его жителей. Но чтобы не отстать от страны и развивать наши краевые начинания, принимаются законы края, обеспечивающие приобретение доступного жилья, проведение реформы ЖКХ, развитие сельхозпроизводства и рынка, укрепление социальной сферы, решение вопросов безработицы. Чрезвычайно важной сферой является демографическая политика.

Еще одна серьезная проблема – воспитание молодого поколения. При Заксобрании действует краевой Молодежный парламент нового созыва. Это – не только дорога молодежи в политику, но и возможность принять участие в обсуждении проблем, стоящих перед молодыми людьми края.

В Законодательном Собрании ежегодно готовится и выносится на обсуждение сессии доклад о состоянии законодательства Алтайского края. В докладе отражены количественные результаты деятельности субъектов права законодательной инициативы. Он содержит и аналитические материалы, выявляющие приоритеты правового регулирования за год, качественные показатели работы законодательного органа власти Алтайского края, а также предложения по совершенствованию краевого законодательства по различным сферам правового регулирования.

Так, в докладе 2009 г. основное внимание уделено совершенствованию законодательства в сферах регулирования жилищных отношений и обеспечения граждан жильем, здравоохранения, социальной защиты и мер социальной поддержки, защиты семьи и детства, а также в сфере местного самоуправления.

Краевое Заксобрание в полной мере реализует свои конституционные полномочия по совершенствованию

федерального законодательства. В среднем ежегодно мы вносим пять законодательных инициатив, что немало. В 2008 г. вносились инициативы в уголовное законодательство в части защиты прав задержанных лиц по обвинению в совершении преступлений и административных правонарушений, по вопросам предоставления мер социальной поддержки семьям, имеющим детей-инвалидов, по вопросам жилищного законодательства и земельных отношений, автогражданки. В текущем году законодательных инициатив не вносили, но все еще впереди.

Сотрудничество краевого Собрания с законодательными органами других регионов России осуществляется по различным направлениям. В основном это законодательная деятельность. В частности, в Заксобрание каждую неделю поступают обращения региональных парламентов с просьбой о поддержке законодательных инициатив, внесенных ими в Государственную Думу, или обращения к Президенту и Правительству, которые мы тоже рассматриваем.

Наиболее тесное **взаимодействие** осуществляется в рамках «Сибирского соглашения», в руководящие органы которого входит председатель Заксобрания.

Более того, 27 мая сего года в Москве состоялась церемония подписания Соглашения между Советом Федерации и Алтайским краевым Законодательным Собранием. Цель этого соглашения – **взаимодействие в федеральном законодательном процессе.**

Также мы общаемся с представителями законодательных органов власти других регионов на уровне Совета Федерации в рамках Совета законодателей, где принимаем совместные решения по вопросам совершенствования федерального законодательства и участия в этом процессе регионов России.

Заксобрание активно сотрудничает и с муниципалитетами. У нас проходят повышение квалификации муниципальные служащие, разрабатываются методические и информационные материалы для представительных органов муниципальных образований.

Каждый месяц вместе с участием муниципалов готовится материал для краевого информационно-аналитического журнала «Местное самоуправление на Алтае».

Еще одной формой взаимодействия с органами местного самоуправления являются выездные заседания комитетов по тем или иным проблемам.

Постоянно действующим органом при Законодательном Собрании является Совет по взаимодействию с представительными органами муниципальных образований.

Совет был создан в 2005 г. для координации правотворческой деятельности представительных органов муниципальных образований, обмена соответствующим опытом работы, содействия законотворческой деятельности Заксобрания по вопросам местного самоуправления и укрепления партнерских отношений между законодательным органом края и представительными органами муниципальных образований. При этом Совет является совещательным органом и действует на общественных началах.

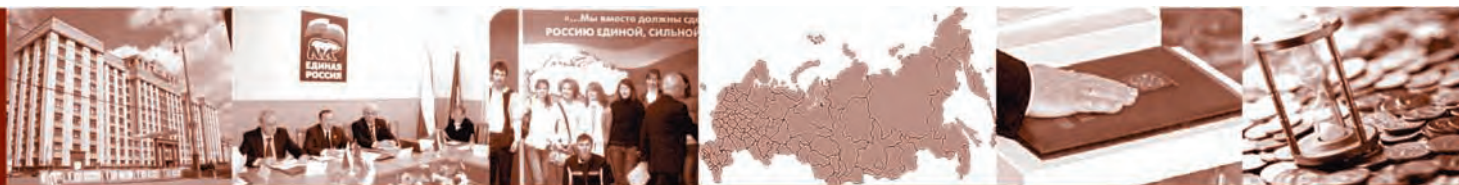
На его рассмотрение выносятся самые актуальные проблемы, требующие решения либо в процессе текущей работы отдельных депутатов Заксобрания или всего краевого Законодательного Собрания, либо посредством внесения изменений в законодательство.

Вся указанная выше деятельность Законодательного Собрания в конечном итоге направлена на обеспечение социально-экономического развития Алтайского края как субъекта Российской Федерации и повышение качества жизни жителей нашего региона.

Согласно Уставу (Основному Закону) Алтайского края Алтайское краевое Законодательное Собрание является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Алтайского края.

Законодательное Собрание реализует свои полномочия посредством принятия правовых актов Алтайского края, разработки и внесения законодательных инициатив в Государственную Думу, контроля за исполнением действующих законов Алтайского края.

Перед краевым Законодательным Собранием пятого созыва стоит ряд актуальных задач – совершенствование законодательства края, развитие взаимодействия с федеральными, краевыми органами власти и органами местного самоуправления, внедрение новых форм работы с обращениями граждан.





Даниил Владимирович Бессарабов, председатель комитета Алтайского краевого Законодательного Собрания по законности, правопорядку и защите прав граждан, кандидат юридических наук

В статье дается анализ законотворческой деятельности комитета Алтайского краевого Законодательного Собрания по законности, правопорядку и защите прав граждан.

УЧАСТИЕ КОМИТЕТА ПО ЗАКОННОСТИ, ПРАВОПОРЯДКУ И ЗАЩИТЕ ПРАВ ГРАЖДАН В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АЛТАЙСКОГО КРАЕВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

С 1993 г. начался новый период развития российской государственности, связанный с принятием Конституции Российской Федерации. Именно это событие положило начало развитию в нашем государстве законодательной власти и появлению на политической арене федерального и региональных парламентов.

В 1994 г. был избран первый законодательный (представительный) орган Алтайского края – Алтайское краевое Законодательное Собрание. За период, прошедший с этого времени, изменялись его название, порядок избрания, численный состав, полномочия, структура, но неизменно одно: Алтайское краевое Законодательное Собрание – высший и единственный законодательный (представительный) орган государственной власти Алтайского края. Его полномочия охватывают широкий круг вопросов – от государственного строительства до обеспечения финансовых и социально-экономических условий жизнедеятельности населения Алтайского края путем законодательного регулирования и осуществления контроля за исполнением принятых законов.

Основные решения Алтайское краевое Законодательное Собрание (АКЗС) принимает в форме законов Алтайского края и постановлений коллегиально на заседаниях, которые

проводятся, как правило, ежемесячно. Вместе с тем, АКЗС – орган постоянно действующий, исполняющий свои полномочия не только в дни проведения заседаний, но и в межсессионные периоды, при этом с соблюдением одного из основных принципов деятельности законодательного (представительного) органа – коллегиальности. С учетом этого организована работа АКЗС: в его структуре имеются профильные комитеты, число которых, исходя из особенностей социально-политической ситуации, в разные созывы было различным.

Работа профильных комитетов очень значима, ведь именно на них лежит вся ответственность за принятие общественно значимых решений в межсессионные периоды. Профиль комитета определяется таким критерием, как «вопросы ведения», т.е. вопросы, относящиеся к той или иной сфере общественных отношений.

В структуре Алтайского краевого Законодательного Собрания 5-го созыва – 7 комитетов, вопросы ведения которых охватывают основные сферы жизнедеятельности общества.

Профильный комитет, к ведению которого относятся вопросы государственного строительства, правопорядка, защиты прав граждан, существует в структуре законодательного (представительного) органа края

с первого созыва. Поэтому у комитета по законности, правопорядку и защите прав граждан (именно так именуется комитет сейчас) имеется довольно солидный «послужной список» и, что немаловажно, богатый опыт. Премущественность в работе комитета разных созывов обеспечивают депутаты, вновь избираемые на новый срок полномочий, а также консультанты комитета.

В соответствии с Положением о постоянных комитетах Алтайского краевого Законодательного Собрания¹ к ведению комитета относятся: Устав (Основной Закон) Алтайского края; соблюдение прав и свобод человека и гражданина; статус, структура, организация и порядок деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти Алтайского края; статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти Алтайского края; общие положения о выборах, выборы депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти Алтайского края, референдум Алтайского края, краевой народный опрос (плебисцит), отзыв депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти Алтайского края; наделение гражданина Российской Федерации полномочиями Губернатора Алтай-





кого края; система органов государственной власти; правотворческая деятельность органов государственной власти Алтайского края; институт Уполномоченного по правам человека и гражданина в Алтайском крае; институт Общественной палаты Алтайского края; мировые судьи, адвокатура, нотариат, юстиция; официальные символы Алтайского края; государственная служба Алтайского края; награды и почетные звания Алтайского края; административное законодательство; общественная безопасность, охрана правопорядка; чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера и некоторые другие вопросы.

Безусловно, эти вопросы требуют самого пристального внимания, поскольку создают основы статуса Алтайского края как субъекта Российской Федерации, организации и деятельности государственных органов Алтайского края, реализации Алтайским краевым Законодательным Собранием своих функций – представительной, законодательной и контрольной.

Основное направление деятельности комитета – участие в правотворческой деятельности, а именно: реализация права законодательной инициативы путем разработки и внесения на рассмотрение АКЗС проектов краевых законов и иных нормативных правовых актов, а также рассмотрение проектов федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Алтайского края по вопросам своего ведения.

В разные годы именно по инициативе комитета были приняты важнейшие для края законы, среди которых: «О гербе Алтайского края», «О флаге Алтайского края», Кодекс о выборах, референдуме и отзыве депутатов, «О наградах Алтайского края», «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании», «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания», «Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае», «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края», «Об Общественной палате Алтайского края», «Об административной ответствен-

ности за совершение правонарушений на территории Алтайского края», «О порядке и условиях компенсации расходов адвокату, оказывающему юридическую помощь отдельным категориям граждан в Алтайском крае», «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в области создания и функционирования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав», «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в области создания и функционирования административных комиссий при местных администрациях», «О профилактике наркомании и токсикомании в Алтайском крае», «Об участковом уполномоченном милиции в Алтайском крае», «О безопасности дорожного движения в Алтайском крае», «Об участии населения в охране общественного порядка на территории Алтайского края», «О защите населения и территории Алтайского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О пожарной безопасности в Алтайском крае».

Особо хочу выделить целевые программы, утвержденные краевыми законами, в разработке и курировании которых комитет непосредственно участвует: «Профилактика преступлений и иных правонарушений в Алтайском крае на 2009–2012 годы», «Дети Алтая» на 2007–2010 годы», «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в Алтайском крае» на 2009–2013 годы», «Повышение безопасности дорожного движения в Алтайском крае в 2006–2012 годах», «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Алтайском крае на 2005–2010 годы».

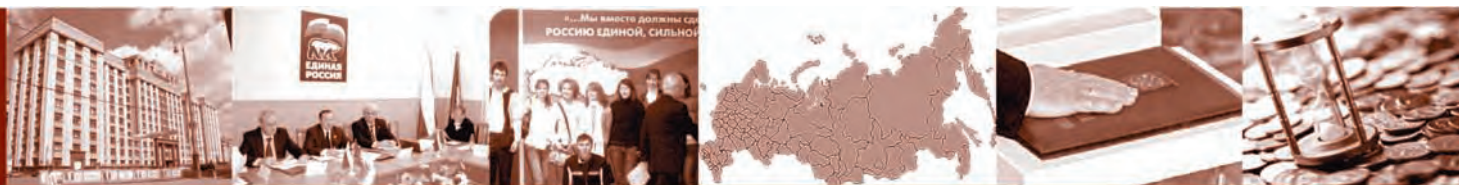
Значимость этой работы в том, что за последние 15 лет, прошедшие со дня принятия Конституции РФ, на краевом уровне была создана серьезная законодательная база, лежащая в основе развития нашего края на современном этапе. И комитетом по законности, правопорядку и защите прав граждан

внесен достойный вклад в развитие законодательной власти в крае.

Статистика правотворческой деятельности АКЗС показывает, какова степень интенсивности работы комитета. Традиционно в разные созывы чаще всего субъектами законодательной инициативы в АКЗС выступают профильные комитеты, при этом лидерство, безусловно, принадлежит комитету по законности, правопорядку и защите прав граждан. Например, в 2008 г. комитет выступил инициатором принятия 12 краевых законов (для сравнения: комитет по аграрной политике и природопользованию – 7, комитет по экономической промышленности и предпринимательству – 6, комитет по бюджету, налоговой и кредитной политике – 3, комитет по здравоохранению и науке – 3, комитет по социальной политике – 1).

Скупые показатели не отражают той напряженной работы, которая сопровождает процесс «рождения» закона. Основной критерий, которым мы руководствуемся, – разработка социально значимых законопроектов, т.е. сориентированных на решение актуальных общественных проблем. Серьезные требования также предъявляются к законам с позиции их соответствия требованиям федерального законодательства и правил юридической техники. Комитет по законности, правопорядку и защите прав граждан со всей ответственностью подходит к законотворческой деятельности и стремится не допускать разработки «случайных», противоречивых, фрагментарных законов.

Важную роль в законотворческой деятельности комитет отводит мониторингу и планированию. Именно на этих стадиях законодательного процесса рождается идея законопроекта, определяется концепция, выявляется необходимость и значимость его принятия. Немаловажным является определение актуальности законопроекта с учетом уже принятых законов, требований федерального законодательства, потребностей различных сфер общественных отношений. Но основная работа, как по времени, так и по содержанию, осуществляется на



стадиях разработки и экспертизы законопроекта, когда уточняется концепция, определяются его содержание и структура. К этой работе привлекаются заинтересованные органы и организации, специалисты, общественность, причем формы привлечения к разработке законопроектов самые разные, но наиболее эффективными считаю те, которые организованы в формате диалога, непосредственного общения: рабочие группы, совещания, «круглые столы». Комитетом практикуется создание рабочих групп по наиболее важным вопросам государственного строительства, статуса депутата АКЗС, статуса и порядка деятельности законодательного органа, при этом состав рабочих групп формируется таким образом, чтобы в них были представлены все комитеты и фракции АКЗС. Услышать мнение общественности по наиболее актуальным и социально значимым законопроектам позволяют «круглые столы» и совещания. Именно в таком формате комитет работал над законами «Об Общественной палате Алтайского края», «О профилактике наркомании и токсикомании в Алтайском крае», «О порядке и условиях компенсации расходов адвокату, оказывающему юридическую помощь отдельным категориям граждан в Алтайском крае», «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в области создания и функционирования административных комиссий при местных администрациях» и многими другими.

Комитет может с гордостью заявить, что у нас установились хорошие партнерские отношения с Губернатором Алтайского края, со многими органами исполнительной власти как регионального, так и федерального уровней, с Уполномоченным по правам человека в Алтайском крае, Общественной палатой Алтайского края, некоторыми общественными объединениями, учеными высших учебных заведений Алтайского края. Отмечу всевозрастающую роль фракций в законотворческой деятельности комитета.

Какие вопросы решает комитет по законности, правопорядку и защите прав граждан сегодня?

Хотелось бы отметить, что преобразования, происходящие в различных сферах общественных отношений в последние годы, динамика государственного развития диктуют необходимость адекватного нормативного правового регулирования, что предопределяет и направления, и высокий темп законотворческой деятельности.

Сегодня в практике работы комитета доминируют вопросы, связанные с созданием на региональном уровне правовых и организационных основ противодействия коррупции. Это направление предопределено принятием федеральных нормативных правовых актов, среди которых: Указ Президента РФ «О мерах противодействия коррупции»²; Национальный план противодействия коррупции³; Федеральный конституционный закон «О внесении изменения в статью 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»⁴; Федеральный закон «О противодействии коррупции»⁵; Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»⁶; Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального Закона «О противодействии коррупции»⁷; постановления Правительства РФ «Об утверждении правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»⁸ и «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих со-

зданию условий для проявления коррупции»⁹.

Принятие этих правовых актов создало базу для изменений краевого законодательства об установлении дополнительных требований к государственным должностям Алтайского края, должностям государственной гражданской службы Алтайского края. Внесены изменения в краевой закон «О правотворческой деятельности» в части установления антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов. В плане – подготовка изменений, направленных на повышение информационной открытости деятельности краевых органов государственной власти, привлечение к антикоррупционной деятельности институтов гражданского общества. Помимо этого, комитет активно участвует в работе по мониторингу действующего законодательства на наличие коррупционных факторов, которая координируется специальной рабочей группой, возглавляемой заместителем председателя АКЗС С.В. Землюковым. Думаю, что в ближайшее время будет накоплен определенный опыт, и работа в этом направлении станет более системной и эффективной.

Один из актуальных вопросов в законотворческой практике комитета – разработка законопроекта «Об ограничении пребывания несовершеннолетних в общественных местах». На 15-й (майской) сессии проект, подготовленный и внесенный комитетом, был принят за основу. Это означает, что намечен вектор, по которому идет разработчик законопроекта, но предстоит провести огромную работу, чтобы согласовать различные мнения, отработать концепцию, заложить механизм реализации закона. Законопроект вызвал общественный резонанс, по нему высказываются различные мнения: от полного неприятия самой идеи до предложения скорейшего принятия закона. Комитету важно услышать всех, согласовать мнения, но на сегодняшний день у нас имеется твердая позиция в необходимости дальнейшей работы в этом направлении.





Разработка законопроекта обусловлена внесением изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Федеральный закон предоставил регионам право устанавливать меры, ограничивающие нахождение детей, не достигших возраста 18 лет, в местах, пребывание в которых может причинить вред здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию, а также в ночное время в общественных местах, а именно: сокращать ночное время (с 22 до 6 часов), в течение которого не допускается нахождение детей без сопровождения родителей с учетом сезонных, климатических и иных условий, и снижать с учетом своих культурных и иных местных традиций возраст детей, до достижения которого не допускается их нахождение в ночное время в установленных общественных местах без сопровождения родителей, а также лиц, которые проводят мероприятия с участием детей.

Твердая позиция комитета основана на осознании необходимости повышения гарантий защиты несовершеннолетних. Только в 2008 г., по информации Следственного комитета при Прокуратуре Российской Федерации, от преступных посягательств пострадали свыше 126000 несовершеннолетних, в том числе 1914 детей погибли, а 2300 детям был нанесен тяжкий вред здоровью. По мнению комитета, закон будет способствовать сокращению количества преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних. Этот вывод подтверждается статистическими данными из регионов, в которых аналогичные законы уже приняты и действуют. Другая цель, на достижение которой направлен закон, – создание механизма профилактики правонарушений несовершеннолетних, что не менее актуально.

Однако разработка законопроекта требует не только выполнения условий федерального законодательства, но и учета интересов и несовершеннолетних, и их родителей.

Важно, чтобы этот закон не стал законом «о комендантском часе», т.е. ни в коем случае не носил репрессивный характер. С учетом всех обстоятельств возникла необходимость в создании рабочей группы, организации изучения общественного мнения по данному вопросу, общественном обсуждении законопроекта.

Еще одна проблема, требующая законодательного решения, – об узаконении самовольных построек. В комитет поступает большое количество обращений жителей Алтайского края, так или иначе связанных с этой проблемой. Ее решение требует комплексного подхода, так как регулируется различными отраслями права, причем не только на региональном, но и на федеральном уровне. Сегодня комитет начал работу по поиску правовых путей ее решения, однако требуется серьезная правовая проработка, возможно, потребуются подготовка изменений федерального законодательства.

Таковы на сегодняшний день наиболее актуальные направления законодательской работы комитета, которые будут определять работу комитета и во втором полугодии. Однако, повторю еще раз, интенсивность законодательской деятельности не умаляет тех требований, которые предъявляются к качеству законодательства. В условиях динамично развивающегося законодательства эти требования усиливаются и приобретают еще большую значимость. И для комитета по законности, правопорядку и защите прав граждан, как и для законодательного органа Алтайского края в целом, главным показателем деятельности является не количество, а качество принимаемых законов.

¹ Постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания от 30 апреля 2008 года № 294 «Об утверждении Положения о постоянных комитетах Алтайского краевого Законодательного Собрания» // Сборник законодательства Алтайского края. 2008. № 144. Ч. I.

² Указ Президента РФ от 19 мая 2008 года № 815 «О мерах противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 21. Ст. 2429.

³ Национальный план противодействия коррупции, утвержден Президентом РФ 31 июля 2008 года № ПП-1568 // Российская газета. 2008. 5 авг. № 164.

⁴ Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2008 года № 5-ФКЗ «О внесении изменения в статью 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6206.

⁵ Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52, часть 1. Ст. 6228.

⁶ Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52, часть 1. Ст. 6229.

⁷ Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52, часть 1. Ст. 6235.

⁸ Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 года № 195 «Об утверждении правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 10. Ст. 1240.

⁹ Постановление Правительства РФ от 5 марта 2009 года № 196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 10. Ст. 1241.





Алексей Вячеславович Должиков, доцент кафедры конституционного и административного права Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат юридических наук

Важнейшим полномочием законодательных органов в Российской Федерации является регулирование и защита основных прав и свобод человека и гражданина. Существует большое число отсылочных конституционно-правовых норм, которые предписывают регулировать основные права посредством закона. Однако разграничение полномочий федерального законодателя в данной сфере с иными ветвями и уровнями власти относится к числу наиболее спорных вопросов отечественной конституционно-правовой науки и практики. Соответственно, целью настоящей публикации выступает анализ понятия, истории становления и функций отсылок к закону. В работе также обращается внимание на то, что подобные отсылки не только устанавливают исключительное полномочие федерального законодателя по первичному регулированию основных прав, но и одновременно позволяют предотвращать произвольные ограничения данных прав со стороны иных ветвей и уровней власти. Кроме того, предпринимается попытка обоснования возможности делегирования законодательных полномочий в сфере основных прав на основании и в пределах, устанавливаемых федеральным законом. В работе особое внимание обращается на правовые позиции Конституционного Суда РФ, в которых дается официальное толкование рассматриваемых правовых явлений.

КОНСТИТУЦИОННАЯ ОТСЫЛКА К ЗАКОНУ И РАЗГРАНИЧЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В СФЕРЕ ОСНОВНЫХ ПРАВ

Место отсылок к закону в системе конституционных норм. Глава 2 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. (с изм. от 30 декабря 2008 г.)¹, закрепляя каталог основных прав и свобод человека и гражданина (далее – основные права), содержит много отсылочных норм. В зарубежной конституционной доктрине, в первую очередь, в германском государственном праве, такие нормы получили название оговорки о законе (*Vorbehalt des Gesetzes*)². Российские авторы также используют категорию «оговорка о законе» (Е.И. Колюшин³, А.О. Четвериков⁴), «оговорка в законе» (В.И. Гойман)⁵ или «оговорка закона» (В.В. Невинский)⁶. Другие российские ученые применяют схожее понятие «отсылки к закону / федеральному закону» (И.А. Ледях⁷, И.А. Конюхова⁸, Б.С. Эбзеев⁹). Третьи, характеризуя фактически тождественное правовое явление, указывают либо на «требование к законодательному регулированию прав» (А.Л. Кононов)¹⁰, либо на «принцип закрепления ограничений прав и свобод исключительно федеральным законом» (А.А. Подмарев)¹¹.

Если в содержательном плане с последней точкой зрения согласиться можно, то по соображениям юридической экономии она не совсем удачна. Поэтому для краткости и в качестве основных терминов, отражающих суть рассматриваемого правового явления, можно использовать категории «отсылка к закону» или «оговорка о законе». Первый в большей мере соответствует отечественной теории права. Второй заимствован из зарубежной юридической науки. Учитывая абстрактность понятия отсылки к закону (оговорки о законе), требуется проанализировать его историческое развитие и выделить функции.

Историческое развитие отсылок к закону. Рассматриваемое правовое явление имеет давнюю историю в западноевропейском конституционном законодательстве и государственно-правовой практике. В этом отношении заслуживает внимания высказывание итальянского ученого А. Кариола о том, что «давать толкование принципу законодательной оговорки следует исходя из концепции закона, господствовавшей в либеральной политичес-

кой мысли XIX века»¹². Сторонники подобных представлений в свое время исходили из естественной и прирожденной природы основных прав, но осознавали необходимость их ограничения. Закон представлялся им в этой связи наиболее приемлемым средством. Именно он мог предотвратить злоупотребления индивидуальной свободой. «Самый жесткий закон, – писал французский исследователь Э. де Лаблуэ, – всегда лучше самого мягкого произвола. Закон известен, он одинаков для всех, он оставляет гражданину независимость и достоинство, он не заставляет его ... принуждать другого к чему-либо или делать по воле других»¹³. Либеральные истоки отсылок к закону находим в Декларации прав человека и гражданина Франции от 26 августа 1789 г. «Свобода состоит в возможности делать все, что не наносит вреда другому, – провозглашалось в ст. 4 документа, – таким образом осуществление естественных прав каждого человека ограничено лишь теми пределами, которые обеспечивают другим членам общества пользование теми же самыми правами.





Пределы эти могут быть определены только законом»¹⁴. Ради достижения общественного порядка основные права должны закрепляться законами как правовыми актами представительных органов государственной власти.

В этой связи понятие отсылки к закону предопределяется концепцией народного представительства и конституционным принципом *демократической государственности* (ст. 1, 3 Конституции РФ). Оговорка о законе связана с уверенностью в том, что в нем как акте представительного органа власти можно выразить общую волю народа. Реализация народного суверенитета посредством выборов представительного органа долгое время представлялась достаточной гарантией против произвола исполнительной власти, склонность к которому выявил средневековый абсолютизм. Предполагалось, что принимаемые народными представителями законы не способны ущемлять свободу граждан.

Вместе с тем демократия и народное представительство из средства, гарантирующего осуществление основных прав, могут превратиться в свою противоположность. На основе принципа большинства законодателем нередко принимаются решения, которые подменяют общее благо узкогрупповыми интересами. Существует опасность не только ущемления интересов меньшинства, но и выхолащивания истинного смысла основных прав¹⁵. Однако при прочих равных условиях ограничивающий основные права закон обладает преимуществами, в первую очередь по сравнению с актами органов исполнительной власти.

Функции оговорки о законе. На этом фоне интерес представляет вопрос о функциях, выполняемых отсылкой к закону. Можно выделить две их основные функции.

Отсылка к закону как наделение федерального законодателя полномочием по ограничению основных прав. Первая функция отсылки к закону заключается в установлении полномочия Федерального Собрания РФ регулировать и ограничивать основные права. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ основные права «могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в

целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Согласно узкому толкованию данная конституционная норма означает, что основные права могут регулироваться и ограничиваться только Федеральным Собранием РФ и лишь в форме федерального закона. Интересно, что Конституционный Суд РФ часто допускает текстуальную ошибку при цитировании ч. 3 ст. 55 и определяет, что основные права «могут быть ограничены *только* (выделено мною. – А.Д.) федеральным законом»¹⁶. В других случаях данная норма приводится Конституционным Судом РФ правильно¹⁷.

Похожее искажение конституционного текста распространено и в юридической науке¹⁸. Например, допуская ошибку в цитировании ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, профессор Е.И. Колюшин полагает, что «ни Президент РФ, ни Правительство РФ, ни органы субъектов РФ не могут устанавливать ограничения не только конституционных прав, но и иных прав граждан»¹⁹. С такой позицией полностью согласиться нельзя. В противном случае акты указанных органов лишились бы функций правового регулирования общественных отношений. Более подробный анализ практики Конституционного Суда РФ также доказывает возможность вторичного ограничения конституционно закрепляемых прав на основании и в пределах, устанавливаемых федеральным законом, посредством нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ (иных федеральных органов исполнительной власти) и законов субъектов РФ.

Отсылка к закону как конституционная гарантия от произвольного ограничения основных прав. Вторая функция отсылки к закону заключается в предотвращении возможных нарушений основных прав, в первую очередь, со стороны исполнительной и «региональной» властей. Тем самым категория «отсылка к закону», являясь неотъемлемым элементом конституционного принципа *правовой государственности* (ст. 1, 15 Конституции РФ), выступает пределом компетен-

ции для указанных властей. Именно в таком качестве рассматривает категорию отсылки к закону Конституционный Суд РФ. В Постановлении от 11 ноября 1997 г. подчеркивается, что «конституционное требование об установлении налогов и сборов только и исключительно в законодательном порядке представляет собой один из принципов правового демократического государства и имеет своей целью гарантировать, в частности, права и законные интересы налогоплательщиков от произвола и несанкционированного вмешательства исполнительной власти»²⁰.

В то же время Конституция РФ не содержит ясного разграничения полномочий федерального законодателя в сфере основных прав с законодательными (представительными) органами субъектов РФ (горизонтальное разделение власти), с одной стороны, а также с Президентом РФ и органами исполнительной власти (вертикальное разделение власти), с другой стороны. В отличие от Федерального Собрания РФ все указанные государственные органы наделены полномочиями защищать (гарантировать, обеспечивать) основные права (п. «б» ч. 1 ст. 72, ч. 2 ст. 80, п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ). Однако в процессе осуществления таких полномочий они могут нарушать основные права. **Если федеральный закон четко не наделяет такие государственные органы полномочиями по вторичному регулированию или ограничению основных прав, то соответствующие нормативные правовые акты могут быть признаны неконституционными.**

Так, в ранней конституционной судебной практике была установлена неприемлемость регулирования основных прав Указом Президента РФ «без участия и вопреки воле законодателя». Неконституционным было признано слияние двух федеральных ведомств (Министерства безопасности и внутренних дел РФ), поскольку деятельность реорганизуемых органов, «будучи направлена на охрану прав граждан, связана в то же время с реальными ограничениями конституционных прав» (Постановление от 14 января 1992 г.²¹). В последующем



Конституционный Суд РФ определял конституционность всех рассматриваемых президентских указов.

В отношении постановлений Правительства РФ Конституционный Суд РФ занимает более активную позицию. Ярким примером выступает «чеченское дело» (Постановление от 31 июля 1995 г.), в котором не соответствующим Конституции РФ были признаны ограничения свободы передвижения (выдворение граждан за пределы Чеченской Республики) и свободы информации (лишение аккредитации журналистов). По мнению Конституционного Суда РФ, установление таких ограничений основных прав Постановлением Правительства РФ «не соответствует полномочиям, установленным в соответствующих законах» и «вводит новые основания и порядок лишения [основных прав] ..., не предусмотренные законом»²².

Наиболее часто введение ограничений основных прав признавалось неконституционным в отношении нормативных правовых актов субъектов РФ. Согласно практике Конституционного Суда РФ законы субъектов РФ произвольно ограничивали свободу передвижения²³, избирательные права²⁴, свободу экономической деятельности, право собственности²⁵ и др. В данном случае основные права использовались для обеспечения общей централизации государственной власти. Не случайно основные права в зарубежной доктрине определяются в качестве «рычага унитаризации» (*Grundrechte als Unitarisierungshebel*). В этой связи отсылка к федеральному закону «...выступает своеобразным гарантом стабильности законодательного порядка на всем федеральном пространстве, и в этом особая ценность ее функциональной направленности»²⁶. **Поэтому отсылка к закону запрещает ограничивать основные права всем государственным органам кроме федерального законодателя без его прямого на то уполномочивания.**

Возможность ограничения основных прав в предусмотренных федеральным законом случаях и пределах. Несмотря на исключительную и первичную компетенцию Федерального Собрания РФ по ограничению основных

прав, сами конституционные нормы прямо не исключают регулирования основных прав подзаконными нормативными правовыми актами. Более того, отсылки к закону предполагают делегирование законодательных по своей природе полномочий другим государственным органам в случаях и пределах, предусмотренных федеральным законом. Такой вывод вытекает из толкования конституционно-правовых норм Конституционным Судом РФ. Поэтому решения требуют вопрос о размежевании законодательных полномочий между различными уровнями и ветвями публичной власти в России.

Разграничение законодательных полномочий в сфере основных прав между федеральным и региональными парламентами. В соответствии с ч. 1 ст. 17, ч. 3 ст. 55, п. «в» ч. 1 ст. 71 Конституции РФ регулирование, ограничение и защита основных прав отнесены к исключительной компетенции Федерального Собрания Российской Федерации. Одновременно в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится только защита основных прав (п. «б» ч. 1 ст. 72). Согласно господствующему в конституционной доктрине мнению субъекты РФ не обладают полномочиями по ограничению основных прав. Они вправе лишь устанавливать и вводить дополнительные гарантии реализации основных прав. Первоначально Конституционный Суд РФ настаивал на том, что требование об ограничении основных прав «только на основании закона, не подлежит расширительному толкованию: в данном случае понятием «закон» охватываются исключительно федеральные законы, но не законы субъектов Российской Федерации, поскольку иначе названной норме придавался бы неконституционный смысл» (Постановление от 4 апреля 1996 г.)²⁷.

В настоящее время Конституционный Суд РФ скорректировал свою правовую позицию и согласился с высказанным в доктрине предложением²⁸ о разграничении первичного (в смысле п. «в» ч. 1 ст. 71) и вторичного (в смысле п. «б» ч. 1 ст. 72) ограничения основных прав. Интерпретируя ограничение избирательных прав, Конституционный Суд РФ признал,

что «субъекты Российской Федерации имеют собственное избирательное законодательство, на основе которого проводятся выборы в их законодательные (представительные) органы государственной власти и обеспечиваются избирательные права граждан применительно к указанному уровню выборов. Соответствующий закон субъекта РФ выступает при этом в качестве конкретизирующего нормативного регулятора избирательных прав граждан... Такое регулирование не является регулированием прав и свобод человека и гражданина в смысле статьи 71 (п. «в»), оно носит вторичный характер и производно от базового, устанавливаемого ... Конституцией РФ и федеральными законами» (Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П)²⁹. Следовательно, в целях обеспечения основных прав законы субъектов РФ могут их конкретизировать во вторичном порядке на основании федерального закона, но не ниже устанавливаемых им пределов. При этом нужно учитывать, что вторичное ограничение основных прав законами субъектов РФ возможно только в рамках вопросов, отнесенных Конституцией к предметам совместного ведения (ст. 72), но не по вопросам, отнесенным к исключительной компетенции Федерации (ст. 71). Если установление в законе субъекта РФ ограничивающей основные права административной ответственности допустимо³⁰, то в отношении уголовной ответственности такое региональное правотворчество явно неконституционно.

Ограничение основных прав нормативными указами Президента РФ как применение доктрины «указного права». Исходя из ч. 2 ст. 80 Конституции РФ Президент РФ обладает функциями гаранта основных прав и «координатора» всех органов государственной власти. Для гарантирования основных прав и обеспечения взаимодействия с законодательной властью Президент РФ может принимать нормативные указы, которые не должны, однако, противоречить Конституции РФ и федеральным законам (ч. 1, 3 ст. 90).

После принятия в 1993 г. Конституции РФ из-за наличия парламент-





ского большинства, оппозиционного главе государства, Федеральное Собрание РФ не могло или не желало (часто по идеологическим причинам) установить первичное законодательное регулирование ряда основных прав (избирательные права, право на доступ к публичной службе, право собственности на землю, трудовые права). Учитывая настоятельную общественную необходимость, Президент РФ начал восполнять обнаружившиеся на практике пробелы законодательного регулирования основных прав. Такое явление получило название «указного права» и критиковалось как вторжение Президента РФ в исключительные законодательные полномочия российского парламента³¹.

Реальная политическая практика и существующие пробелы в гарантировании основных прав, вызванные бездействием федеральной законодательной власти, стали достаточно сильными аргументами в пользу легализации указного права Конституционным Судом РФ³². Обвинения федерального парламента в бездействии и медлительности по принятию законодательных решений нашли свое прямое отражение в конституционной судебной практике. Конституционный Суд РФ объясняет необходимость восполнения законодательных пробелов с помощью президентских указов тем, «... что своевременно сделано не было» (Постановление от 31 июля 1995 г.)³³, либо тем, что «федеральный законодатель на протяжении длительного времени не внес необходимых корректив в соответствующие законодательные акты» (Постановление от 25 июня 2001 г.)³⁴. Если в свое время указное право могло быть обосновано неразработанностью отдельных отраслей и институтов российского законодательства, а равно переходным периодом развития российской государственности, то в настоящее время таким аргументом могут служить непредвиденные случаи появления законодательных пробелов. Так, доктрина «указного права» оказалась востребованной при правовом регулировании избирательных прав на выборах в представительные (законодательные) органы, сформированных в результате объединения субъектов РФ³⁵. В усло-

виях объективного отсутствия законодательного органа подобные указы Президента РФ выступают оптимальным средством для преодоления пробелов в правовом регулировании основных избирательных прав.

Важно обратить внимание на то, что Конституционный Суд РФ не только выявил «подразумеваемые полномочия» российского Президента по ограничению основных прав, но также установил некоторые пределы и рамки для подобных президентских полномочий. В качестве таких пределов можно рассматривать то, что указы Президента РФ: 1) могут быть приняты только в условиях существования законодательных пробелов; 2) не должны противоречить Конституции РФ и действующим федеральным законам; 3) не могут издаваться по вопросам, в отношении которых существуют прямые отсылки к федеральному и федеральному конституционному закону; 4) имея временный характер, действуют до принятия по конкретному вопросу федерального закона.

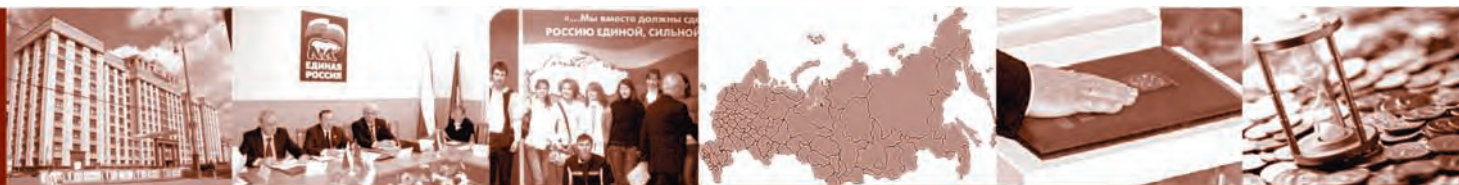
Для легитимации «указного права» необходимо в отдельном федеральном законе урегулировать полномочия Президента РФ в порядке делегированного законодательства, включая возможное ограничение основных прав. Попытки в этом направлении уже предпринимались. Так, проект Федерального закона «О нормативных правовых актах РФ», подготовленный Институтом законодательства и сравнительного правоведения, предусматривал, что в случае издания Президентом указов, восполняющих пробелы в законодательстве, Президент не позднее 10 дней вносит в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы соответствующий законопроект, который рассматривается в первоочередном порядке³⁶.

Делегирование полномочий по ограничению основных прав Правительству РФ. Конституционное законодательство ясно не определяет компетенцию Правительства РФ в области основных прав. Согласно п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ, ст. 19 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. (с изм. от 30 декабря 2008 г.) «О Правительстве РФ»³⁷

к полномочиям Правительства РФ отнесено осуществление мер по обеспечению основных прав.

Уже в своей ранней практике Конституционный Суд РФ дает толкование данному виду полномочий Правительства РФ применительно к свободе экономической деятельности (Постановление от 19 марта 1993 г.). Анализируя постановление, которым вводился режим льготного налогообложения, Суд не отрицает полномочия Правительства РФ осуществлять меры по защите основных прав. «Однако эти меры, – по мнению Суда, – должны осуществляться в пределах его полномочий, предусмотренных Конституцией РФ и действующим законодательством, и в установленных ими формах. В данном случае Правительство вторглось в сферу законодательной власти, чем нарушило установленное Основным Законом разделение властей, превысило свои полномочия»³⁸. Следовательно, Правительство РФ собственными актами может осуществлять меры по обеспечению и защите основных прав, но только на основании и в пределах, устанавливаемых законодателем. **Однако на практике меры по защите основных прав, осуществляемые федеральными органами исполнительной власти, трудно отличить от законодательного ограничения таких прав.**

В то же время, исходя из принципа разделения властей, по сравнению с органами исполнительной власти федеральный законодатель обладает исключительной компетенцией по ограничению основных прав. Именно такая правовая позиция неоднократно высказывалась Конституционным Судом РФ. Так, в Постановлении от 22 ноября 2001 г. указывается, что «конституционный принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ) в сфере правового регулирования предполагает разграничение законодательной функции, возлагаемой на Федеральное Собрание, и функции обеспечения исполнения законов, возлагаемой на Правительство РФ. Поскольку Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению



прав ... ни оно само, ни другие органы исполнительной власти не вправе устанавливать не предусмотренные федеральным законом обязанности и обременения, ограничивающие конституционные права»³⁹.

На этом фоне достаточно спорным представляется допускаемое на практике первоначальное регулирование основных прав актами органов исполнительной власти, а не федеральными законами. Так, Конституционный Суд РФ признал конституционной утвержденную Постановлением Правительства РФ плату за перевозку тяжеловесных грузов, которая ограничивала права собственности (Постановление от 17 июля 1998 г.⁴⁰). Фактически в данном решении было обосновано ограничение основного права без указания на то в федеральном законе, что выходит за пределы компетенции Правительства РФ. На это обратил внимание судья А.Л. Кононов, который в своем особом мнении подчеркнул, что «...плата за перевозку тяжеловесных грузов является платежом налогового характера и, следовательно, все существенные элементы этого платежа могут быть установлены только федеральным законодательством в надлежащем порядке в форме налогового закона».

Теория существенности как конституционная гарантия от произвольного делегированного законодательства в сфере основных прав. Указанное особое мнение формулирует требование о том, что **наиболее важные условия и предпосылки ограничения основных прав должны быть урегулированы законодателем самостоятельно, а не отданы на усмотрение иных государственных органов, включая органы исполнительной власти.** В частности, в германском государственном праве данное требование обозначается как *теория существенности* (Wesentlichkeitstheorie)⁴¹.

Отчетливо рассматриваемую теорию демонстрирует практика Конституционного Суда РФ «по налоговым вопросам». Как подчеркивается в Постановлении от 11 ноября 1997 г., если «существенные элементы налога или сбора устанавливаются исполнительной властью,

то принцип определенности налоговых обязательств подвергается угрозе, поскольку эти обязательства могут быть изменены в худшую для налогоплательщика сторону в упрощенном порядке»⁴².

Наиболее подробно теория существенности нашла свое отражение в Постановлении от 6 апреля 2004 г.⁴³, в котором было признано неконституционным ограничение свободы экономической деятельности посредством установления актом Правительства РФ перечня морских портов, в которых не допускалась деятельность негосударственных лоцманских организаций. Конституционный Суд РФ указал, что «федеральный законодатель не определил критерии и ориентиры относительно установления особенностей негосударственных организаций по лоцманской проводке судов, оставив это на усмотрение Правительства РФ, и тем самым не исключил возможность произвольного толкования объема и содержания, а значит – ограничения прав и свобод актом Правительства РФ». Аналогичная правовая позиция сохранилась и в Постановлении Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г.⁴⁴.

Таким образом, принципы демократической государственности и разделения властей предусматривают приоритет законов как актов выборного органа народного представительства, которые призваны осуществлять первичное нормативное закрепление и ограничение основных прав. Законы субъектов РФ, указы Президента РФ и нормативные правовые акты органов исполнительной власти могут осуществлять вторичное регулирование и ограничение основных прав, но в предусмотренных федеральным законом случаях и пределах. При этом согласно теории существенности федеральный законодатель должен самостоятельно принять наиболее важные решения, которые исключали бы произвольное усмотрение иных государственных органов при осуществлении полномочий по ограничению основных прав.

¹ См.: Российская газета. 1993. 25 дек.; 2008. 31 дек.

² Von Arnould A. Die Freiheitsrechte und ihre Schranke. Baden-Baden, 1999. S. 112–114, 145–169; Eberle C.-E. Gesetzesvorbehalt und Parlamentsvorbehalt // Die Öffentliche Verwaltung. 1984. H. 12. S. 485–493; Sachs M. Die Gesetzesvorbehalte der Grundrechte des Grundgesetzes // Juristische Schulung. 1995. H. 8. S. 693–697; Sachs M. Verfassungsrecht. II. Grundrechte. Berlin, 2000. S. 118–124; Rottmann F. Vorbehalt des Gesetzes und die grundrechtlichen Gesetzesvorbehalte // Europäische Grundrechtszeitschrift. 1985. H. 10. S. 277–297.

³ Колюшин Е.И. Конституционное право России. М., 2006. С. 126.

⁴ См.: Четвериков А.О. Гражданское общество, права человека и современный конституционализм: допустимые ограничения прав и свобод личности в конституционном государстве // Угрошение Левиафана: право, государство и гражданское общество в современной России. М., 2000. С. 177.

⁵ См.: Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод по российскому законодательству и международному праву (подгот. к печ. Л.А. Морозова) // Государство и право. 1998. № 7. С. 26.

⁶ См.: Невинский В.В. Немецкие граждане в зеркале основополагающих принципов конституции ФРГ. Барнаул, 1994. С. 144.

⁷ Вводя указанный термин в научный оборот, И.А. Ледях одновременно подчеркивает, что «в западной доктрине и практике используется термин, который буквально переводится на русский язык как «оговорка о законе». – См.: Ледях И.А. Конституционный Суд РФ: компетенция, принципы и формы защиты прав и свобод человека и гражданина // Права человека / отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2009. С. 314.

⁸ См.: Конохова И.А. Конституционное право РФ. Общая часть. М., 2006. С. 179.

⁹ См.: Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод по российскому законодательству и международному праву (подгот. к печ. Л.А. Морозова) // Государство и право. 1998. № 7. С. 24.

¹⁰ См.: Кононов А.А. Защита права человека в практике Конституционного Суда РФ // Права человека в России: декларация, нормы и жизнь. М., 1999. С. 62.

¹¹ См.: Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в РФ: автореф. дис. ... к.ю.н. Саратов, 2001. С. 16–19.





¹² Кариола А. Основные права и свободы по Конституции Италии // Защита прав человека в современном мире / отв. ред. И.А. Ледях. М., 1993. С. 59.

¹³ Даблуэ Э. Государство и его пределы. В связи с современными вопросами администрации, законодательства и политики. СПб., 1868. С. 127.

¹⁴ Французская республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989. С. 26.

¹⁵ Противоречия теории народного суверенитета, принципа общей воли с основными правами обстоятельно проанализированы еще дореволюционными правоведами. – См.: Новгородцев П.И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. СПб., 2000. С. 28–212; Он же. Демократия на распутии // Сочинения. М., 1995. С. 388–406.

¹⁶ См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П; 18 февраля 1997 г. № 3-П; 4 марта 1997 г. № 4-П; 2 июля 1997 г. № 10-П; от 2 февраля 1998 г. № 4-П; 27 апреля 1998 г. № 12-П; 23 февраля 1999 г. № 4-П; 27 апреля 2001 г. № 7-П; 9 июля 2002 г. № 12-П; 15 декабря 2003 г. № 19-П; 27 января 2004 г. № 1-П; 28 февраля 2006 г. № 2-П; 3 февраля 2009 г. № 2-П // Собрание законодательства РФ. 1996. № 16. Ст. 1909; 1997. № 8. Ст. 1010; 1997. № 11. Ст. 1372; 1997. № 27. Ст. 3304; 1998. № 6. Ст. 783; 1998. № 18. Ст. 2063; 1999. № 10. Ст. 1254; 2001. № 23. Ст. 2409; 2002. № 28. Ст. 2909; 2003. № 52. Ст. 5101; 2004. № 5. Ст. 403; 2006. № 11. Ст. 1230; 2009. № 7. Ст. 890.

¹⁷ См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 25 апреля 1995 г. № 3-П; 17 мая 1995 г. № 5-П; 31 июля 1995 г. № 10-П; 20 декабря 1995 г. № 17-П; 11 ноября 1997 г. № 16-П; 11 марта 1998 г. № 8-П; 14 мая 1999 г. № 8-П; 20 июля 1999 г. № 12-П; 25 апреля 2000 г. № 7-П; 6 июня 2000 г. № 9-П; 24 октября 2000 г. № 13-П; 12 марта 2001 г. № 4-П; 3 июля 2001 г. № 10-П; 30 июля 2001 г. № 13-П; 11 июня 2002 г. № 10-П; 1 апреля 2003 г. № 4-П; 23 апреля 2004 г. № 8-П; 23 января 2007 г. № 1-П; 14 апреля 2008 г. № 7-П; 16 июля 2008 г. № 9-П // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1708; 1995. № 21. Ст. 1976; 1995. № 33. Ст. 3424; 1996. № 1. Ст. 54; 1997. № 46. Ст. 5339; 1998. № 12. Ст. 1458; 1999. № 21. Ст. 2669; 1999. № 30. Ст. 3989; 2000. № 19. Ст. 2102; 2000. № 24. Ст. 2658; 2000. № 44. Ст. 4399; 2001. № 12. Ст. 1138; 2001. № 29. Ст. 3058; 2001. № 32. Ст. 3412; 2002. № 25. Ст. 2515; 2003. № 15. Ст. 1416; 2004. № 18. Ст. 1833; 2007. № 6. Ст. 828; 2008. № 18. Ст. 2089; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3695.

¹⁸ См.: Эбзеев Б.С. Неотъемлемость прав и свобод человека и гражданина // Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации / под ред. О.И. Тиунова. М., 2005. С. 305.

¹⁹ Колюшин Е.И. Конституционное право России. М., 2006. С. 124.

²⁰ Собрание законодательства РФ. 1997. № 46. Ст. 5339.

²¹ Вестник Конституционного Суда РФ. 1993. № 1.

²² См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

²³ См.: Постановления от 4 апреля 1996 г.; 2 июля 1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 27. Ст. 3304.

²⁴ См.: Постановления от 24 июня 1997 г., 27 апреля 1998 г., 11 июня 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 26. Ст. 3145; 1998. № 18. Ст. 2063; 2002. № 25. Ст. 2515.

²⁵ См.: Постановления от 15 июля 1996 г., 21 марта 1997 г., 9 января 1998 г., 30 января 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 29. Ст. 3543, 1997. № 13. Ст. 1602, 1998. № 3. Ст. 429, 2001. № 7. Ст. 701.

²⁶ Starck C. Das Bundesverfassungsgericht in der Verfassungsordnung und im politischen Prozeß // Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht. Bd. 1 Verfassungsgerichtsbarkeit. Verfassungsprozeß / P. Badura, H. Dreier. Tübingen, 2001. S. 17.

²⁷ Собрание законодательства РФ. 1996. № 16. Ст. 1909.

²⁸ См.: Должиков А.В. Ограничение основных прав законами субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 2. С. 14–16.

²⁹ Собрание законодательства РФ. 2008. № 11 (ч. 2). Ст. 1073.

³⁰ См.: Закон Алтайского края от 10 июля 2002 г. № 46-ЗС (в ред. от 11 февраля 2008 г.) «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» // Алтайская правда. 2002. 26 июля; 2008. 23 февр.

³¹ См.: Лукьянова Е.А. Указное право как российский политический феномен // Журнал российского права. 2001. № 10. С. 55–67; Лучин В.О. Указное право в России. М., 1996; Лучин В.О. Указы Президента РФ: основные социальные и правовые характеристики. М., 2000.

³² См.: Постановления от 31 июля 1995 г., 30 апреля 1996 г., 30 апреля 1997 г., 9 января 1998 г., 27 января 1999 г., 1 декабря 1999 г. и 25 июня 2001 г. // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 5;

1996. № 3; 1997. № 4; 1998. № 2; 1999. № 3; № 6; 2001. № 1.

³³ Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3424.

³⁴ Собрание законодательства РФ. 2001. № 27. Ст. 2804.

³⁵ См.: Указы Президента РФ от 19 апреля 2006 г. № 402 (в ред. от 21 августа 2006 г.) «Об утверждении положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края первого созыва»; 21 августа 2006 г. № 913 «Об утверждении положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края первого созыва»; 13 апреля 2007 г. № 474 (в ред. от 26 июня 2007 г.) «Об утверждении положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Камчатского края первого созыва»; 29 февраля 2008 г. № 285 «Об утверждении положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края первого созыва»; 29 февраля 2008 г. № 286 «Об утверждении положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Иркутской области первого созыва» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 17 (ч. II). Ст. 1821, № 35. Ст. 3740; 2006. № 35. Ст. 3741; 2007. № 16. Ст. 1877, № 27. Ст. 3253; 2008. № 10 (ч. II). Ст. 903; Ст. 904.

³⁶ См.: Журнал российского права. 1997. № 2. С. 23.

³⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 2009. № 1. Ст. 3.

³⁸ Вестник Конституционного Суда РФ. 1994. № 1.

³⁹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 50. Ст. 4822.

⁴⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 30. Ст. 3800.

⁴¹ Arnim von H.H. Zur «Wesentlichkeitstheorie» des Bundesverfassungsgerichts // Deutsches Verwaltungsblatt. 1987. S. 1241–1249; Haltern, U.R. Wesentlichkeitstheorie und Gerichtsbarkeit: zur institutionellen Kritik des Gesetzesvorbehalts / U.R. Haltern, F.C. Mayer, C.R. Möllers // Die Verwaltung: Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften. 1997. № 30. S. 51–74; Umbach D.C. Das Wesentliche an der Wesentlichkeitstheorie // Festschrift H.J. Faller Wolfgang Zeidler / Hrsg. T. Maunz, G. Roelcke. Muenchen, 1984. S. 111–131.

⁴² Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 6.

⁴³ Собрание законодательства РФ. 2004. № 15. Ст. 1519.

⁴⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3199.





Людмила Геннадьевна Коновалова, доцент кафедры конституционного и административного права Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат юридических наук

Достаточно актуальной проблемой организации и функционирования современного государства является обеспечение взаимосвязи депутата с избирателями с тем, чтобы парламент действительно выражал волю и интересы народа. Для решения этой проблемы конституционное право предлагает юридическую конструкцию мандата депутата. В данной статье проводится анализ традиционных элементов мандата депутата, делаются авторские выводы относительно целесообразности использования институтов наказов, отчетности и отзыва для депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания.

МАНДАТ ДЕПУТАТА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

Слово «мандат» переводится с латинского («mandatum») как «полномочия»¹. Этот термин в конституционно-правовой науке является многозначным. Во-первых, под ним подразумевается документ, удостоверяющий полномочия какого-либо лица (в том числе акт избирательной комиссии, подтверждающий факт избрания депутата). Во-вторых, термином «мандат» обозначают вакантное место, занимаемое, как правило, посредством избрания. В этом случае под депутатским мандатом понимают должность в парламенте с соответствующими правами и обязанностями. В-третьих, слово «мандат» употребляется в расширительном значении как синоним к слову «статус» депутата. И, наконец, в-четвертых, «мандатом» именуется один из элементов правового статуса депутата парламента, обозначающий опосредованный правом характер взаимоотношений депутата с избирателями, обусловленный фактом уполномочивания депутата избирателями на осуществление суверенной воли народа в законодательном органе.

Мандат депутата в последнем значении может иметь различный характер, а потому подразделяется на виды, среди которых традиционно называются императивный и свободный мандаты. Императивный мандат депутата характеризуется тем, что депутат считается представителем избирателей только своего избирательного округа, обязан принимать наказы избирателей и отчетываться за их выполнение, может быть отозван избирателями. При свободном мандате депутат, напротив, признается представителем всего населения (а не избирательного округа), не обязан при-

нимать наказы избирателей, отчетываться перед ними и не может быть отозван.

Федеративный характер российской государственности предполагает существование парламентов в субъектах РФ. Это, в свою очередь, ставит вопрос о мандате депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. И если в советское время на всех уровнях власти превалировала модель императивного мандата депутата, то в настоящее время проблема взаимоотношений депутатов и избирателей в субъектах РФ решается далеко неоднозначно.

Конституция РФ умалчивает о природе депутатского мандата на уровне субъектов РФ. Федеральный закон от 22 сентября 1999 г. (ред. от 9 февраля 2009 г.) № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» также обходит указанную проблему стороной². Анализ законодательства субъектов РФ позволяет выделить следующие подходы к закреплению мандата депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Во-первых, в ряде субъектов РФ нашел свое признание свободный мандат депутата. Так, закон Иркутской области от 11 октября 1995 г. (ред. от 8 июня 2009 г.) № 258 «О статусе депутата Законодательного собрания Иркутской области» называет депутата представителем народа и не содержит норм, предусматривающих наказы избирателей, отчетность перед ними и возможность отзыва³. Отсутствуют элементы императивного депутатского мандата и в

законодательстве Красноярского края, Ленинградской области, города Санкт-Петербурга⁴.

Во-вторых, некоторые субъекты РФ пошли по пути закрепления всех элементов, свойственных для императивного мандата депутата. Например, в Республике Тыва закон от 13 июля 2005 г. (ред. от 22 мая 2009 г.) № 982 ВХ-1 «О статусе депутатов Палаты представителей и Законодательной палаты Верховного Хурала Республики Тыва»⁵ предусматривает институты наказов избирателей и отчетности депутата республиканского парламента, а закон от 20 мая 1999 г. № 227 «О порядке отзыва депутата Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва» регламентирует процедуру отзыва депутата⁶. В законодательстве о статусе депутата представительного органа Республики Алтай также находят свое отражение все элементы императивного мандата⁷.

Это дает основание некоторым ученым констатировать наличие императивного мандата депутата в субъектах РФ. Но все же характер взаимоотношений между депутатом и избирателями в этом случае не соответствует «классическому» пониманию императивного мандата, поскольку в них не существует жесткой зависимости депутатов от мнения избирателей, выраженного в наказах.

В-третьих, весьма распространенным в субъектах РФ вариантом регулирования взаимоотношений депутатов с избирателями является одновременное закрепление тех или иных отдельно взятых признаков императивного мандата с элементами свободного мандата. Например, в законодательстве Кировской об-





ласти из институтов, свойственных императивному мандату, закреплен только отзыв; в Томской области – отчетность⁸.

К последней группе субъектов относятся и Алтайский край. В частности, депутат Алтайского краевого Законодательного Собрания обязан отчитываться перед избирателями и может быть ими отозван. Для анализа этой модели взаимоотношений депутатов с избирателями представляется логичным подробнее рассмотреть отдельные элементы мандата депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания (АКЗС).

1. *Легальное представительство интересов.* В соответствии со ст. 69 Устава (Основного Закона) Алтайского края от 5 июня 1995 г. (ред. от 10 марта 2009 г.) и ст. 1 закона Алтайского края от 30 ноября 2000 г. (ред. от 11 сентября 2008 г.) «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания» депутатом АКЗС «является избранный в соответствии с федеральным законом и законом Алтайского края представитель избирателей, уполномоченный осуществлять в Алтайском краевом Законодательном Собрании законодательные и иные полномочия, предусмотренные федеральными законами, Уставом (Основным Законом) Алтайского края и законами Алтайского края»⁹.

То есть депутат Алтайского краевого Законодательного Собрания не признается представителем лишь своего избирательного округа. При этом удачным является подход к определению депутата через указание на представительство избирателей. Для сравнения, например, законодательство Приморского края рассматривает депутата Законодательного Собрания Приморского края в качестве представителя народа¹⁰, в то время как формулировка «представитель народа» уместна лишь для депутата федерального парламента, поскольку «народ» в юриспруденции ассоциируется с жителями всего государства. В Тюменской области депутата областной Думы именуют «... избранным народом представителем области»¹¹, что не согласуется с правилами русского языка (логичнее было бы тогда называть депутата представителем населения соответствующего субъекта РФ).

Важно подчеркнуть, что **«представительство избирателей» в алтайском законодательстве следует трактовать исключительно как представительство всех жителей края, обладающих правом голоса.** Недопустимо прочтение вышеуказанной нормы в смысле представительства только избирателей,

пришедших на выборы, или избирателей, проголосовавших за конкретного депутата. Такое толкование вытекает из Постановления Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П (хотя и вынесенного в отношении депутатов федерального парламента), в котором орган конституционного контроля РФ особо подчеркнул, что «граждане, которые не голосовали вообще или голосовали, но не за тех кандидатов, которые стали депутатами, не могут рассматриваться как лишённые своего представительства в парламенте...»¹².

Вместе с тем, независимо от того, чьим представителем именуется депутат, алтайское законодательство (как и законодательство абсолютного большинства субъектов РФ) содержит нормы о взаимодействии депутатов с избирателями. Ст. 5 закона Алтайского края от 30 ноября 2000 г. (ред. от 11 сентября 2008 г.) «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания» называет в качестве одной из форм деятельности депутата работу с избирателями соответствующего избирательного округа. Подробнее об этой форме деятельности депутата говорится в главе второй закона. Она обязывает депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания поддерживать связь с избирателями, рассматривать их обращения, информировать о деятельности парламента. При этом депутат, избранный по одномандатному избирательному округу, поддерживает связь с избирателями своего округа, а депутат, избранный по единому избирательному округу, поддерживает связь с избирателями в административно-территориальных единицах, определенных фракцией.

2. *Наказы избирателей.* Законодательство Алтайского края не закрепляет обязанности депутатов краевого Законодательного Собрания принимать указы избирателей. Напротив, ст. 1 закона Алтайского края от 30 ноября 2000 г. (ред. от 11 сентября 2008 г.) «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания» устанавливает, что при осуществлении своих полномочий депутат руководствуется только «Конституцией РФ, федеральными законами, Уставом (Основным Законом) Алтайского края, настоящим Законом, иными законами Алтайского края, Регламентом Алтайского краевого Законодательного Собрания».

Несмотря на видимый демократизм, институт наказов достаточно противоречив и подвергается неоднозначной оценке и на практике, и в юридической

литературе. Существуют как явные его сторонники, так и рьяные противники. Однако в целом необходимо сказать, что достаточно большой опыт применения наказов избирателей в советское время так и не дал ответа на вопросы о том, с какого момента наказ считается утвержденным (на собрании избирателей или в представительном органе); каким образом давать указы депутатам, избранным по партийным спискам; как избежать субъективизма при утверждении наказов в парламенте; как поступать с наказами, данными кандидату, не прошедшему в парламент, и т.п.

Недопустимой является практика финансирования наказов из так называемых «резервных фондов», существовавшая в некоторых субъектах РФ до ее отмены в судах¹³. Задумка депутатов заключалась в том, что определенный процент бюджета субъекта РФ изначально отводился на реализацию наказов избирателей. При этом вся «резервная» сумма в равных долях делилась между депутатами, самостоятельно формирующими соответствующие целевые расходы, которые затем проходили формальное утверждение парламентом. Это позволяло легко заручиться поддержкой избирателей, не предпринимая никаких позитивных действий в сфере нормотворчества. Недаром в настоящее время Бюджетный кодекс РФ запрещает формирование резервных фондов представительных органов¹⁴.

Поддерживая алтайского законодателя в отрицании института наказов депутатам, можно привести ряд аргументов против его признания. Во-первых, принятие наказов депутатами противоречит принципу разделения властей. Законодательная власть должна принимать законы, в том числе бюджет, в соответствии с достаточно общими строками бюджетной классификации, а исполнительная власть – исполнять их, выступая, в том числе, в качестве конкретного распорядителя бюджетных средств. Во-вторых, депутат не может принимать на себя обязательства, входящие в компетенцию коллегиального органа. В-третьих, дача наказов бессмысленна с учетом современной сложности законодательства и занятости населения в условиях рыночной экономики.

Вместе с тем **отрицание наказов избирателей не означает отказа от рассмотрения обращений граждан.** В юридической литературе даже высказывается мнение о том, что обращения граждан по существу заменяют собой указы¹⁵. Конечно, в строго юридичес-



ком смысле это не однопорядковые явления. Наказы принимаются исключительно на собраниях граждан, подлежат утверждению представительным органом, могут иметь только публичный характер. В то же время обращения граждан способны заменить собою наказания в общесоциальном смысле, сохранив лишь достоинства последних. Они дают четкое представление депутату о нуждах населения, способствуют поддержанию связи с избирателями. При этом они, в отличие от наказов, не обязывают депутата осуществлять то, что входит не в его компетенцию, не сковывают самостоятельность и инициативность депутата.

Поэтому заслуживает позитивной оценки закрепление в ст. 10 закона Алтайского края от 30 ноября 2000 г. (ред. от 11 сентября 2008 г.) «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания» обязанности депутата рассматривать обращения граждан, а также принятие закона Алтайского края от 29 декабря 2006 г. «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края»¹⁶.

3. *Отчетность перед избирателями.* Ст. 69 Устава (Основного Закона) Алтайского края от 5 июня 1995 г. (ред. от 10 марта 2009 г.) устанавливает подотчетность депутата регионального парламента избирателям. Эта норма находит свое развитие в ст. 11 закона Алтайского края от 30 ноября 2000 г. (ред. от 11 сентября 2008 г.) «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания», согласно которой депутат не реже одного раза в год обязан отчитаться в соответствующем избирательном округе (административно-территориальных единицах) перед избирателями о своей деятельности. При этом органы местного самоуправления по согласованию с депутатом предоставляют помещение для проведения отчета депутата, приема и встреч с избирателями, извещают избирателей о времени и месте их проведения, а также оказывают депутату иную необходимую помощь.

Более подробная регламентация содержания и процедуры проведения отчета депутата в алтайском законодательстве отсутствует. С аналогичной проблемой сталкиваются и другие субъекты РФ, официально признающие институт отчетности депутатов. Как правило, регулируется лишь периодичность отчетов, которая колеблется от одного (Алтайский край, Республика Бурятия, Краснодарский край) до двух (Республика Алтай) раз в год. В некоторых субъек-

тах РФ оговаривается место проведения отчета (собрания по месту жительства граждан, организации – в Республике Башкортостан), возможность проведения внеочередного отчета по требованию избирателей (Республика Алтай).

В таком варианте отчеты депутатов мало чем отличаются от предусмотренного практически во всех субъектах РФ информирования избирателей. Поэтому в юридической литературе обоснованно предлагается законодательно сформулировать требования к отчету. Например, И.П. Окулич среди таких требований называет: 1) личный характер выступления; 2) отражение в содержании деятельности депутата и представительного органа; 3) обсуждение на собрании избирателей с обязательным вынесением итогового постановления, в котором дается оценка деятельности депутата. Однако предлагаемые требования аналогичны тем, которые выдвигались в советский период и уже не соответствуют потребностям практики. В частности, заслушивание отчетов депутатов исключительно на собраниях граждан ведет к злоупотреблению личным временем избирателей, игнорирует существующие в современном мире коммуникационные сети. Поэтому представляется целесообразным отчетом депутата признавать выступление депутата о своей деятельности и работе парламента по телевидению или по радио (в том числе в прямом эфире с возможностью задавать вопросы депутату), а также публикацию тезисов о деятельности депутата в центральном региональном издании. Необходимо также обязательно выставлять соответствующую информацию на официальном сайте парламента (пока что на сайте Алтайского краевого Законодательного Собрания можно найти только отчеты о проделанной работе фракций, а не депутатов). Конечно, нельзя полностью игнорировать такую форму работы депутата с избирателями, как выступления на собраниях граждан. Однако отчетная информация должна быть общедоступна и иметь при необходимости доказательный характер.

Федеральное законодательство содержит предпосылки к развитию института отчетности в указанном русле. В частности, Федеральный закон от 15 декабря 1994 г. (ред. от 12 мая 2009 г.) «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» и Федеральный закон от 27 июля 2006 г. «Об информации, информационных технологиях и защите

информации» создают условия доступа депутатов региональных парламента к СМИ (аналогичные федеральному уровню власти).

Институт отчетности, безусловно, должен дополняться информационной открытостью представительной системы. В этом отношении не отработанной является система доведения до сведения избирателей информации о проведении отчетов депутатов, фактически действует разрешительная система посещения заседаний Алтайского краевого Законодательного Собрания (несмотря на формально-юридическое провозглашение их открытости и гласности в Регламенте этого органа¹⁷).

4. *Отзыв депутата.* Этот институт подробно регламентируется Кодексом Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов от 8 июля 2003 г. (ред. от 2 июля 2008 г.)¹⁸. Причем Кодекс достаточно удачно решает проблему отзыва депутата, избранного по системе пропорционального представительства. Другие субъекты РФ в случае признания института отзыва, как правило, распространяют его лишь на депутатов, избранных по мажоритарной избирательной системе.

В федеральном законодательстве возможность отзыва депутатов представительных органов субъектов РФ не предусмотрена. Однако 24 декабря 1996 г. Конституционный Суд РФ в Постановлении № 21-П подтвердил конституционность установления института отзыва депутата в законодательстве субъектов РФ. При этом Конституционный Суд РФ отметил, что основанием для отзыва депутата не могут служить его политическая деятельность, позиция при голосовании и т.п. А процедура отзыва должна обеспечивать депутату возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований отзыва, гарантировать всеобщее, равное, прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву, защиту чести и достоинства депутата, его гражданских прав и свобод в судебном порядке¹⁹.

Позднее Конституционный Суд РФ принял еще два постановления об отзыве, но уже не в отношении депутата регионального парламента, а в отношении высшего должностного лица субъекта РФ и депутата представительного органа местного самоуправления²⁰. Конституционный Суд РФ выразил правовую позицию, согласно которой назначение отзыва должностного лица можно считать правомерным только в случае, если





собраны подписи весьма значительного числа избирателей. Состоявшимся же можно признать лишь отзыв, произведенный решением большинства всех зарегистрированных избирателей, а не большинства принявших участие в голосовании. Только при наличии соответственно конкретизированных оснований (правонарушений) и при предоставлении отзываемому лицу возможности давать пояснения по их поводу на всех этапах процедуры отзыва этот институт конституционен. Конституционный Суд предусмотрел эти требования для избежания случаев отзыва должностного лица голосами меньшинства избирателей, которые голосовали на выборах против этого должностного лица.

Большинство ученых ввиду схожести институтов отзыва различных должностных лиц распространяют указанные требования на отзыв депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ (хотя существует и иное мнение). Поскольку сам Конституционный Суд РФ при принятии решений зачастую ссылается на свои постановления по аналогичным делам, указанную позицию ученых можно признать правомерной.

Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов от 8 июля 2003 г. (ред. от 2 июля 2008 г.) в целом учитывает вышеназванные правовые позиции Конституционного Суда РФ. В частности, основанием для отзыва депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания является установленное в суде однократное грубое либо систематическое нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Устава (Основного Закона) Алтайского края, законов Алтайского края. Количество подписей, которое необходимо собрать в поддержку инициативы проведения отзыва депутата, избранного по одномандатному избирательному округу, составляет 10% от числа участников отзыва, зарегистрированных на территории соответствующего одномандатного избирательного округа, а в поддержку инициативы проведения отзыва депутата, избранного по краевому избирательному округу, – 1% от числа участников отзыва, зарегистрированных на территории Алтайского края. В случае возбуждения процедуры отзыва депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания ему предоставляется возможность дать пояснения.

Не воспринял алтайский законодатель лишь правовую позицию Конституционного Суда РФ о признании

состоявшимся отзыва, произведенного решением большинства всех зарегистрированных избирателей. В соответствии с Кодексом депутат Алтайского краевого Законодательного Собрания, избранный по одномандатному избирательному округу, считается отозванным, если за его отзыв проголосовали более половины участников отзыва, принявших участие в голосовании, при условии, что число голосов участников отзыва, поданных за отзыв депутата, больше числа голосов избирателей, поданных за его избрание. Депутат, избранный по краевому избирательному округу, считается отозванным, если за его отзыв проголосовали более половины участников отзыва, принявших участие в голосовании, при условии, что число голосов участников отзыва, поданных против отзыва депутата, меньше числа голосов избирателей, поданных за избрание краевого списка кандидатов, по которому был избран данный депутат.

То есть вопрос об отзыве депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания в принципе решен в соответствии с требованиями федерального законодательства и правовыми позициями Конституционного Суда РФ, и в этом смысле нельзя упрекнуть алтайского законодателя. Однако хотелось бы обратить внимание на некоторые новые негативные тенденции в представлении об отзыве депутата, исходящие от федерального центра. Постановления Конституционного Суда РФ рассматривают институт отзыва без связи с мандатом депутата, а только лишь как элемент конституционно-правовой ответственности. Конституционный Суд РФ стремится приблизить основание отзыва к правонарушению, сделать его доказуемым с применением традиционных юридических процедур, не обращая внимание на сложную правовую природу конституционной ответственности, основание которой не может вписаться в конструкцию правонарушения с традиционным признаком субъективной стороны в виде вины. Более того, применение института отзыва за совершение правонарушения противоречит принципу правового государства. Почему депутат, чья вина доказана в судебном или ином юрисдикционном порядке, может сохранять должность? В этом случае депутат должен лишиться полномочий на основании решения суда или иного компетентного органа «автоматически». Избирателям же можно предоставить право обращения в соответствующий компетентный орган с заявлением о

факте нарушения депутатом законодательства. Порядок рассмотрения таких заявлений должен быть прописан в законодательстве (например в Гражданско-процессуальном кодексе РФ). Сами избиратели неправомерно решать вопрос о правомерности или неправомерности деяний депутатов, поскольку не обладают юридическими познаниями. Они могут лишь доверять или не доверять депутатам. Поэтому в принципе может существовать только один (традиционный) вариант отзыва – за утрату доверия избирателей. Хотя следует признать, что в последнее время дискуссии об отзыве депутата любого уровня власти носят лишь теоретический или даже популистский характер. Дело в том, что практика существования этого института в условиях признания императивного мандата показала возможность легкого манипулирования общественным мнением, устранения «неудобных» депутатов, пассивность избирателей. До сих пор юриспруденция не дает четкого ответа на вопрос, что должно считаться основанием отзыва, можно ли отзывать депутатов, избранных по пропорциональной избирательной системе. В условиях периодичности выборов целесообразность этого института вообще вызывает сомнения, поскольку избиратели во время очередной избирательной кампании могут проголосовать за другого депутата. Также реализация процедуры отзыва весьма дорого обходится бюджету соответствующего уровня. Возможно, имея в виду эти негативные особенности института отзыва и одновременную его большую поддержку среди рядовых избирателей, Конституционный Суд РФ, а вслед за ним и федеральный законодатель (в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. (ред. от 7 мая 2009 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ») устанавливают **чрезмерно большие требования к процедуре отзыва, что превращает его в не реализуемый на практике, «витринный» институт.**

Итак, на основе анализа отдельных элементов мандата депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания можно заключить, что он не является ни свободным, ни императивным. Таковую модель взаимоотношений депутата с избирателями в последнее время стало принято называть полусвободным (смешанным, «гибридным»), императивно-свободным мандатом депутата. При этом он получает неоднозначную оценку среди ученых. В частности, М.А. Краснов связывает с этим видом



мандата надежды на уход от крайностей свободного и императивного мандатов, и, следовательно, на прогрессивное развитие общества²¹. В.И. Васильев, А.В. Павлушкин и А.Е. Постников, напротив, скептически относятся к подобным нововведениям, считая, что они не будут иметь какого-либо существенного влияния на фактические взаимоотношения депутата с избирателями²².

Вместе с тем к настоящему времени даже сравнительно новая теория полусвободного (смешанного) мандата начинает терять свою актуальность в связи с изменениями, внесенными в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ» в 2006 г.²³. Концептуальные новеллы законодательства заключаются в том, что на депутатов законодательных органов субъектов РФ, избранных по избирательной системе пропорционального представительства, возлагается обязанность войти в соответствующую фракцию в парламенте и сохранять свою партийную принадлежность в течение легислатуры. Несоблюдение этих требований повлечет за собой досрочное прекращение депутатских обязанностей.

Аналогичные нормы были привнесены и в алтайское законодательство (в закон Алтайского края от 30 ноября 2000 г. (ред. от 11 сентября 2008 г.) «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания» и в Регламент Алтайского краевого Законодательного Собрания от 9 января 2001 г. (ред. от 4 мая 2009 г.)).

Очевидным является влияние указанных изменений на взаимоотношения депутатов с избирателями. В условиях такого усиления партийной дисциплины депутат начинает приобретать большую связь с фракцией и политической партией, чем с избирателями. В этом случае по существу роль наказов будут играть указания партийных лидеров, держать отчет также будет необходимо, в первую очередь перед партией. По существу на уровне всех субъектов РФ (независимо от того, признают ли они наказания, отчетность или отзыв депутата) **начинает формироваться партийный императивный мандат**.

Таким образом, мандат депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания, избранных по одномандатному избирательному округу, можно считать полусвободным (смешанным). Мандат депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания, избранных

по краевому избирательному округу, преобразуется из полусвободного (смешанного) в партийный императивный мандат. При этом, учитывая провозглашенный в стране курс на укрепление политических партий, можно прогнозировать дальнейшее усиление партийной дисциплины и введение партийного императивного мандата в отношении всего депутатского корпуса субъектов РФ.

¹ См.: Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 506.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

³ См.: Восточно-Сибирская правда. 1995. 24 окт.

⁴ См.: Закон Красноярского края от 14 мая 2007 г. «О статусе депутата Законодательного Собрания Красноярского края» // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Красноярского края. 2007. № 2; Областной закон Ленинградской области от 11 апреля 2007 г. (ред. от 11 февраля 2009 г.) «О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. 1995. № 4; Закон Санкт-Петербурга от 8 февраля 1995 г. (ред. от 22 октября 2004 г.) «О статусе депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1995. № 5.

⁵ См.: Шын. 2005. 19 июля.

⁶ См.: Собрание законодательства Республики Тыва. 2001. № 1. С. 28.

⁷ См.: Закон Республики Алтай от 1 февраля 1995 г. (ред. от 29 декабря 2006 г.) № 7-3 «О статусе депутата Республики Алтай» // Ведомости Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай. 1995. № 7.

⁸ См.: Закон Кировской области от 14 февраля 2001 г. (ред. от 23 июля 2007 г.) № 248-30 «О статусе депутата Законодательного Собрания Кировской области» // Республика. 2005. 16 нояб.; Закон Томской области от 7 марта 2002 г. (ред. от 11 марта 2008 г.) «О статусе депутата Государственной Думы Томской области» // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области (сборник нормативных правовых актов). 2002. № 4.

⁹ Алтайская правда. 1999. 20 октября; Сборник законодательства Алтайского края. 2000. № 56. С. 16.

¹⁰ См.: Закон Приморского края от 20 марта 1995 г. (ред. от 14 июля 2008 г.) № 2-КЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Приморского края» // Ведомости Думы Приморского края. 1995. № 2, № 4.

¹¹ См.: Закон Тюменской области от 27 июня 1996 г. (ред. от 27 декабря 2007 г.) «О статусе депутата Тюменской областной Думы» // Тюменские известия. 1994. № 151.

¹² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов

Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

¹³ См.: Вишневецкий Б.Л. Парламентаризм по-петербургски. Каждому депутату – по «кусочку» бюджета // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2002. № 2. С. 5.

¹⁴ См.: Ст. 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 9 апреля 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

¹⁵ См.: Исаева Н.В. К проблеме ответственности в конституционном праве // Правоведение. 2004. № 2. С. 28.

¹⁶ См.: Алтайская правда. 2007. 18 янв.

¹⁷ См.: Ст. 16 Регламента Алтайского краевого Законодательного Собрания от 9 января 2001 г. (ред. от 4 мая 2009 г.) // Сборник законодательства Алтайского края. 2001. № 57. С. 40.

¹⁸ См.: Алтайская правда. 2003. 14 июля.

¹⁹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 2. Ст. 348.

²⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728; Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

²¹ См.: Краснов М.А. Депутат в системе народного представительства // Конституционный строй России: Сб. ст. М., 1992. С. 152.

²² См.: Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. Законодательные органы субъектов РФ: правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. М., 2001. С. 248.

²³ См.: Федеральный закон от 12 июля 2006 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 29. Ст. 3124.





Александр Федорович Лазарев, председатель комитета Алтайского краевого Законодательного Собрания по здравоохранению и науке, доктор медицинских наук, профессор

Здоровье является важнейшей составляющей жизни людей. От состояния здоровья зависит общее самочувствие, настроение, работоспособность человека и в целом общества. Без сомнения, здравоохранение – это основное приоритетное направление развития Алтайского края. В данной статье автор затронул проблемы здравоохранения в крае. Статья отражает работу нового комитета Алтайского краевого Законодательного Собрания – комитета по здравоохранению и науке, спектр полномочий, относящихся к ведению комитета, и основные мероприятия, проводимые депутатами комитета.

ОРГАНИЗАЦИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ РАБОТЫ НОВОГО КОМИТЕТА КРАЕВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ – КОМИТЕТА ПО ЗДРАВООХРАНЕНИЮ И НАУКЕ

I. Особенности работы нового комитета

В состав комитета по здравоохранению и науке вошли представители трех парламентских фракций (по три человека от фракций «Единая Россия» и «Справедливая Россия», один человек от фракции КПРФ). Преимущественного большинства ни одна партия не имеет.

В комитете работают депутаты, избранные преимущественно в одномандатных округах (А.Ф. Лазарев избран по 22-му округу Барнаула, Н.А. Быкова – по 29-му округу Бийска, А.Г. Осипов – по 16-му округу Барнаула, В.В. Гамеев – по 32-му округу Рубцовска). Это обязывает их заниматься делами непосредственно в округе.

Все депутаты работают на неосвобожденной основе, поэтому ограничены во времени. Основной состав комитета представляют депутаты бюджетных организаций и пенсионеры. Это ограничивает возможности их спонсорской поддержки населения.

Часть депутатов избраны впервые и опыта законотворческой работы не имеют. Большая часть депутатов связана с медициной лишь в качестве пациентов – получателей здравоохранительной услуги, что позволяет им более объективно оценивать работу здраво-

охранения и происходящие перемены в нем.

Новый комитет образован в период серьезных реформ, производимых в стране в этой сфере: разграничение федеральных, региональных и муниципальных полномочий, работы приоритетного национального проекта «Здоровье», принятия новой Концепции развития здравоохранения в стране и пр.

Комитет по здравоохранению и науке начал свою работу практически на дне «спада» медицинской помощи и в стране, и в крае, когда смертность достигла своих максимальных величин, а средняя продолжительность жизни в регионе – своего минимального уровня 58,8 лет.

Наблюдались противоречия между федеральным и региональным законодательством, нестыковка ряда законодательных актов, особенно в области науки. Отсутствовала тесная связь законодательного органа – краевого Законодательного Собрания – с практическим здравоохранением и научными коллективами. Не была сформирована Концепция развития здравоохранения в Алтайском крае и не установлены приоритетные направления.

Становление работы нового комитета совпало с началом и углублением мирового экономического кризиса.

II. Структура, функции и приоритетные направления работы комитета

В структуру комитета по здравоохранению и науке входят:

- председатель комитета А.Ф. Лазарев – организует работу комитета, координирует все направления его деятельности, курирует краевые лечебно-профилактические и научные учреждения;
- заместитель председателя Н.А. Быкова – курирует учреждения муниципального здравоохранения и экспертизу качества;
- заместитель председателя А.Г. Осипов – отвечает за сельское здравоохранение и медицинское страхование;
- заместитель председателя О.И. Прохода – курирует профилактическое направление;
- депутат М.М. Заполев – обеспечивает связь с общественностью, осуществляет работу с населением;
- депутат В.В. Гамеев – занимается практическим здравоохранением, осуществляет работу с населением;
- депутат Н.П. Шавандина – курирует детское здравоохранение, осуществляет работу с населением.

Четыре депутата, работающих в комитете (А.Ф. Лазарев, Н.А. Быкова,



В.В. Гамеев, Н.П. Шавандина), носят почетные звания «Заслуженный врач Российской Федерации», полученные до их избрания в Алтайское краевое Законодательное Собрание.

Ежедневную работу в комитете осуществляют:

– консультант комитета И.Е. Созинова (юрист) – обеспечивает подготовку заседаний комитета, проведение личного приема, работу с письмами и жалобами граждан;

– главный специалист комитета А.А. Путилова (врач) – осуществляет организационную работу комитета, работу Совета по науке, наукоёмким технологиям и инновационному развитию, работу со средствами массовой информации, связь с научными и медицинскими коллективами, организует проведение депутатских слушаний, круглых столов, проводит консультативную работу;

– главный специалист комитета Е.В. Шелепова (юрист) – занимается юридическим сопровождением всех законодательных актов, проходящих через комитет, подготовкой законопроектов, проводит экспертизу законов и иных нормативных актов Алтайского края, относящихся к ведению комитета, на наличие коррупциогенных факторов, ведет внутреннее делопроизводство, отвечает за ведение и содержание сайта, проводит консультативную работу.

Помощники депутатов обеспечивают непрерывную связь депутата с администрацией и населением округа, организуют депутатский прием, участие депутата во всех основных мероприятиях, проводимых в округе, формируют информационное поле.

К ведению комитета относятся следующие вопросы:

– здравоохранение, в том числе: целевые программы в области здравоохранения, оказание медицинской помощи, медицинская деятельность, обеспечение донорской кровью и ее компонентами организаций здравоохранения;

– медицинская экспертиза;

– лекарственное обеспечение граждан;

– фармацевтическая деятельность;

– медицинские проблемы семьи, материнства, отцовства, детства;

– первичная и вторичная профилактика болезней;

– медико-санитарное просвещение;

– медицинская реабилитация населения;

– санитарно-эпидемиологическое благополучие населения;

– изучение и технологии применения природных лечебно-оздоровительных факторов;

– научная, научно-техническая и инновационная деятельность, в том числе: научные, научно-технические программы и проекты, основные направления научно-технической политики, поддержка научных исследований¹.

По инициативе комитета по здравоохранению и науке в 2008 г. при Алтайском краевом Законодательном Собрании создан Совет по науке, наукоёмким технологиям и инновационному развитию². В его состав входят наиболее выдающиеся ученые, высококвалифицированные специалисты ведущих областей науки: академики РАН Г.В. Сакович и И.П. Калинина, член-кор. РАН А.С. Жарков, член-кор. РАМН Я.Н. Шойхет, профессора Ю.И. Винокуров, А.Ф. Лазарев, В.М. Брюханов, Ю.Ф. Кирюшин, В.П. Колесова, Г.В. Лаврентьев, В.М. Лопаткин, Д.Д. Матиевский, С.Б. Поморов, Л.В. Тен, О.И. Хомутов, А.А. Эленшлегер, В.А. Елькомов, С.В. Земляков, М.П. Щетинин.

Совет рассматривает наиболее важные вопросы, касающиеся социально-экономического развития края, проводит экспертизу важнейших законодательных актов, служит арбитром в спорных вопросах, касающихся экологии, часовых поясов, определения приоритетов развития образования, здравоохранения и других вопросов.

III. Приоритетные направления деятельности комитета:

- Законодательное обеспечение преобразований, проводимых в здравоохранении и науке: развитие первичной медицинской практики, стационарзамещающих технологий, создание крупных медицинских центров и медицинских кластеров и т.д.
- Проведение мониторинга принятых законодательных актов и приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством.
- Обеспечение тесного взаимодействия с исполнительной властью, общественными организациями и населением края.
- Обеспечение взаимодействия с Федеральным Собранием Российской Федерации, профильными комитетами Государственной Думы и Совета Федерации.
- Работа со средствами массовой информации.
- Определение главных векторов направления деятельности:
 - в здравоохранении – **профилактическое направление**: борьба с табакокурением и алкоголизацией населения, повышение качества питьевой воды и продуктов питания;
 - в сфере науки – **прикладные направления**, обеспечивающие ускоренное развитие сельского хозяйства, промышленного производства, здравоохранения, образования и других сфер общественной деятельности.

IV. Формы работы

В ходе работы комитета используются как традиционные, так и нетрадиционные формы.





Традиционными формами работы являются:

- проведение заседаний комитета (стационарные и выездные);
- участие депутатов в заседаниях фракций, Советах фракций;
- работа депутатов на сессиях АКЗС;
- участие в аппаратных совещаниях;
- участие в заседаниях рабочих групп и рабочих комиссий по различным проблемам;
- проведение депутатских слушаний и круглых столов;
- ведение депутатского приема;
- выступление депутатов в средствах массовой информации;
- организация и проведение научных и научно-практических конференций.

К нетрадиционным формам работы комитета относятся:

- выход и выезд в трудовые коллективы по актуальным вопросам;
- участие в проведении «Часа прямого провода» в редакциях газет, на радио, телевидении;
- проведение интернет-конференций;
- оформление и ведение сайта комитета;
- чтение лекций для отдельных коллективов и групп на избранные темы;
- выступление на торжественных мероприятиях в коллективах и группах;
- поздравления коллективов, ветеранов, специалистов с профессиональными праздниками и юбилейными датами с выступлением депутатов;
- выход и выезд с подарками помощников к ветеранам, многодетным семьям, тяжелым больным;
- психологическая поддержка тяжелых больных и нуждающихся пациентов по телефону;
- оказание персональной материальной помощи нуждающимся в лечении пациентам;
- оказание помощи в обследовании и госпитализации нуждающихся пациентов.

V. Эффективность работы комитета

Эффективность работы комитета оценивается, прежде всего, востребованностью у населения, конечными результатами деятельности в здравоохранении, качеством подготовленных комитетом законодательных актов.

Востребованность определяется количеством обращений по телефону, в письмах, на личных приемах, в Интернете, а также числом повторных обращений. Число этих обращений за год выросло практически вдвое. Ежедневно только к председателю комитета по телефону доходит до 30 обращений, при этом повторных обращений практически нет, так как все проблемы чаще всего решаются с первого раза. Депутаты комитета востребованы многими общественными организациями, активно участвуют во всех мероприятиях, проводимых данными организациями: семинарах, дискуссиях, диспутах и т.д. Заседания комитета регулярно посещаются членами Общественной палаты, учащимися «Школы реальной политики», членами «Сообщества российских немцев Алтая», студентами, членами других общественных организаций. Все мероприятия, проводимые комитетом (депутатские слушания, круглые столы, выездные заседания комитета), отличаются высокой посещаемостью, полным заполнением залов, активной работой всех участников мероприятий.

Критерием эффективности работы комитета является резкое снижение жалоб населения на качество здравоохранения по итогам 2008 г. и первого полугодия 2009 г. Число их снизилось в два раза, изменилось содержание: уменьшилось число жалоб на недостаток лекарственных средств, оплату медицинских услуг, качество питания больных в стационарах. Улучшились показатели здоровья населения: снизилась смертность от сердечно-сосудистых и инфекционных заболеваний, одногодичная летальность при злока-

чественных новообразованиях, уменьшилась инвалидизация населения и, как результат, увеличилась средняя продолжительность жизни жителей Алтайского края (в 2009 г. она достигла 62 лет против 58,8 в 2007 г.).

Говоря о качестве законопроектов, необходимо отметить, что на законодательные акты, подготовленные комитетом в 2008–2009 гг., практически не поступало протестов прокурора Алтайского края.

VI. Совершенствование работы комитета

Дальнейшее улучшение работы комитета по здравоохранению и науке будет направлено:

- на улучшение организации всех проводимых мероприятий, повышение их информационной обеспеченности при более активном сопровождении средств массовой информации;
- повышение качества выпускаемых законодательных актов;
- более тесную интеграцию с другими комитетами Законодательного Собрания и исполнительной властью края;
- акцентирование внимания на наиболее приоритетных направлениях, востребованных практикой;
- усиление связи с профильными комитетами муниципальных органов и соседних регионов;
- повышение активности выхода с законодательными инициативами в Федеральное Собрание Российской Федерации.

¹ Об утверждении Положения о постоянных комитетах Алтайского краевого Законодательного Собрания: Постановление от 30.04.2008 № 294 // Сборник законодательства Алтайского края. 2008. № 144. часть I; № 146. часть I.

² О совете по науке, наукоёмким технологиям и инновационному развитию при Алтайском краевом Законодательном Собрании: Постановление от 02.06.2008 № 382 // Сборник законодательства Алтайского края. 2008. № 146.





Ирина Валентиновна Солнцева, председатель постоянного комитета Алтайского краевого Законодательного Собрания по социальной политике

Социальная политика объединяет в себе достаточно разнородные общественные отношения, и поэтому ее правовое регулирование носит ярко выраженный межотраслевой характер. Законодательное регулирование социальной сферы Алтайского края скорее не цель, а действенное средство и механизм социального развития региона.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РЕГИОНА: ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Мой стаж в качестве депутата законодательного органа государственной власти Алтайского края исчисляется с 2000 г. И все эти годы мне посчастливилось работать в высшем органе законодательной власти Алтайского края на постоянной основе: в 2000–2004 гг. заместителем председателя комитета по социальной политике, в 2004–2008 гг. – председателем комитета по охране здоровья и социальной защите населения краевого Совета народных депутатов, с марта 2008 г. – председателем комитета по социальной политике Алтайского краевого Законодательного Собрания.

Могу сказать, что каждый созыв был по-своему сложен и интересен. Первые годы депутатства запомнились тем, что одновременно приходилось не только постигать науку законотворчества и руководства комитетом, но и участвовать в подготовке и принятии законов, устанавливающих систему органов государственной власти и управления в Алтайском крае: «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании», «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания», «О схеме управления Алтайским краем и структуре администрации края», «Об Администрации Алтайского края», «Об Уполномоченном по правам человека в Алтайском крае», «О Счетной палате Алтайского края».

На фоне становления в Российской Федерации новой системы социальной защиты населения в этот созыв нами были приняты такие важные для жителей Алтайского края законы, как «О потребительской корзине в Алтай-

ском крае», «О пособии гражданам, усыновившим детей», «О порядке предоставления ипотечных жилищных кредитов жителям Алтайского края за счет средств краевого бюджета», «О доплате к пенсии в Алтайском крае». По инициативе и при активном участии комитета в качестве законов в этот период в крае был принят ряд важнейших социальных краевых целевых программ: краевые целевые программы в области здравоохранения («Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера на 2002–2006 годы», «Важнейшие направления развития специализированной и квалифицированной медицинской помощи на 2002–2006 годы», «Улучшение демографической ситуации в Алтайском крае на 2002–2006 годы», «Организация сервисного обслуживания и приобретения дорогостоящей медицинской техники на 2002–2006 годы», «Переподготовка и повышение квалификации медицинских кадров на 2004–2006 годы»); «Адресная социальная помощь малоимущим гражданам и семьям с детьми на 2003–2005 годы»; «Дети Алтая» на 2003–2006 годы»; «Формирование и пропаганда здорового образа жизни среди населения Алтайского края на 2003–2007 годы»; «Социальная защита инвалидов Алтайского края на 2002–2004 годы»; «Программа содействия занятости населения Алтайского края на 2001–2005 годы».

Однако, несмотря на обилие принятых законов, сохранялось чувство отсутствия системности в проводимой органами государственной власти социальной политике. И это было скорее не

виной, а бедой краевого законодателя. Проблема заключалась в том, что государством в то время не были распределены зоны ответственности органов власти и управления различных уровней за решение проблем социальной защиты граждан.

Специалисты, ученые, государственные служащие и просто рядовые граждане сегодня по-разному оценивают Федеральный закон от 22.08.2004 № 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»». Очень часто эти оценки бывают крайне негативными. Мы все хорошо помним шумные и достаточно многочисленные протестные митинги на улицах российских городов начала 2005 г. (не избежал этой участи и наш край). И было от чего. Отмена этим законом, получившим народное название «закона о монетизации льгот», действия 39 федеральных законов, внесение концептуальных изменений еще в 153 федеральных закона затронули жизненные интересы большей части населения страны и края, внесли кардинальные изменения в планы работы органов власти всех уровней.





Должна сказать, что предвосхищая события, после рассмотрения проекта этого федерального закона на сессии в июле 2004 г., Алтайский краевой Совет народных депутатов посчитал преждевременной отмену социальных льгот и замену их денежной компенсацией. Более того, по этому поводу на сессии было даже принято специальное обращение депутатов к Государственной Думе и Правительству Российской Федерации. Однако закон был принят, и это во многом определило последующий, практически авральный режим работы как нашего комитета по охране здоровья и социальной защите населения, так и Алтайского краевого Совета народных депутатов в целом.

Спешка, с которой одновременно готовилось большое количество региональных законов, не могла, конечно, не привести к определенному рода недоработкам, просчетам и даже ошибкам.

Однако сегодня, пятилетие спустя, могу сказать, что в целом принятие этого федерального закона было крайне необходимо, и «плюсов» от его принятия в конечном итоге получилось гораздо больше, чем «минусов».

Весь вопрос в том, что после распада СССР и достаточно продолжительного периода забвения вопросов социальной защиты граждан в Российской Федерации была принята масса законов, предусматривающих разного рода льготы без малого 80% населения страны. Льготы – дело, конечно, хорошее, но на практике скромные возможности бюджета в конечном итоге не позволяли предоставлять их практически никому. Откровенный популизм федеральных законодателей привел к многомесячным задержкам выплат не только разного рода пособий, но и пенсий. В такой ситуации высшему руководству страны во избежание полного коллапса бюджетной системы и системы социальной защиты населения и пришлось пойти на эти непопулярные шаги.

Федеральное законодательство разделило всех «льготников» на две большие группы: федеральных и региональных. При этом на субъекты Федерации были возложены обязательства по предоставлению мер социальной поддержки ряду достаточно многочисленных категорий граждан, в силу каких-то обстоятельств оказавшихся в трудной жизненной си-

туации и не способных самостоятельно обеспечить себе приемлемый уровень жизни. Это потребовало нормативного закрепления переданных полномочий по предоставлению мер социальной поддержки региональным категориям льготников. Причем необходимо было не просто принять нормативные правовые акты, в соответствии с которыми можно было бы все это осуществлять, а сделать это в максимально короткие сроки.

Уже в конце 2004 и начале 2005 г. по вопросам, отнесенным к ведению комитета по охране здоровья и социальной защите населения, Алтайским краевым Советом народных депутатов был принят целый ряд законов Алтайского края.

По инициативе депутатов комитета, совместно с Администрацией Алтайского края, в целях совершенствования социальной защиты граждан пожилого возраста, улучшения качества их жизни была разработана и принята в качестве закона **краевая целевая программа «О первоочередных мерах по улучшению социального обслуживания граждан пожилого возраста в Алтайском крае на 2005–2010 годы»**, предусматривающая меры по развитию сети учреждений и служб, работающих в интересах граждан пожилого возраста, улучшению качества их деятельности.

В целях обеспечения прав граждан на социальное обслуживание в Алтайском крае, регламентации нормами права деятельности учреждений социального обслуживания и закрепления ранее предусматривавшихся федеральным законодательством прав работников системы социальных служб был принят закон **«О социальном обслуживании населения в Алтайском крае»**.

Законом Алтайского края **«О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в Алтайском крае»** установлены правовые и организационные основы предоставления гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в целях социальной поддержки населения в условиях реформы жилищно-коммунального хозяйства.

В связи с отнесением к ведению субъектов Российской Федерации расходных обязательств по социальной поддержке тружеников тыла, ветеранов труда и лиц, пострадавших от политических репрессий, были приняты законы Алтайского края **«О мерах социаль-**

ной поддержки отдельных категорий ветеранов» и **«О мерах социальной поддержки жертв политических репрессий в Алтайском крае»**. Законами предусматривалась замена части установленных ранее льгот ежемесячной денежной выплатой. Льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг, обеспечению лекарствами и протезно-ортопедическими изделиями (включая зубопротезирование) были при этом сохранены в натуральном виде в объеме, ранее предусмотренном федеральным законодательством. В дальнейшем в эти законы неоднократно вносились изменения, большая часть из которых была направлена на расширение перечня предоставляемых мер социальной поддержки и условий их предоставления. С момента принятия законов более чем в три раза увеличен размер ежемесячного денежного пособия, по набору предоставляемых мер социальной поддержки труженики тыла приравнены к ветеранам труда. Однако наиболее существенные изменения внесены в эти законы в связи с вступлением в действие нового Жилищного кодекса, не предусматривающего возможности частичной оплаты коммунальных услуг. Натуральные льготы по оплате коммунальных услуг в этой связи как краевым, так и федеральным категориям льготников в прошлом году были заменены денежными компенсациями.

На решение этих вопросов направлен и закон Алтайского края **«О предоставлении мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Алтайском крае»**. Учитывая практику введения в действие Федерального закона № 122-ФЗ, а также то, что процессы замены натуральных льгот денежными компенсациями затрагивают жизненные интересы более 500 тысяч граждан, и краевое Законодательное Собрание, и Администрация Алтайского края подошли к принятию закона с полной ответственностью. С 1 октября 2007 г. в шести территориях края был проведен эксперимент, результаты которого были учтены при переводе на эту систему всех других муниципальных образований края.

Комитет по социальной политике с самого начала отслеживал развитие событий и держал ход исполнения законов



в поле своего зрения. В конце января 2008 г. вопрос был рассмотрен на выездном заседании комитета в Павловске, а в августе – на заседании Президиума по взаимодействию Алтайского краевого Законодательного Собрания с органами местного самоуправления. В ноябре прошлого года по инициативе комитета по социальной политике вопрос «О ходе выполнения закона Алтайского края «О предоставлении мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Алтайском крае» стал предметом для обсуждения на сессии краевого Законодательного Собрания. Несмотря на некоторые замечания, в целом работа заинтересованных служб и ведомств была оценена при этом как положительная.

Неоднозначно нашими пожилыми гражданами было встречено принятие закона «О присвоении звания «Ветеран труда Алтайского края».

Основанием для разработки проекта этого закона явились изменения, внесенные Федеральным законом № 122-ФЗ в Федеральный закон «О ветеранах». С 1 января 2005 г. утратили силу пункты 2 и 3 статьи 7 федерального закона, что повлекло прекращение действия Указа Президента Российской Федерации от 25 сентября 1999 г. № 1270 «Об утверждении Положения о порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» и не позволяло далее субъектам Российской Федерации продолжать работу по присвоению звания «Ветеран труда» с выдачей удостоверений федерального образца.

Условия присвоения почетного звания, предусмотренные нашим законом, на момент его принятия остались практически прежними и обуславливали возможность присвоения почетного звания наличием государственных наград.

Проект закона неоднократно рассматривался на заседаниях рабочей группы, в комитет поступило множество предложений и замечаний. В последующем в него неоднократно вносились изменения, поэтапно расширявшие круг граждан, имеющих право на присвоение почетного звания. В результате право на присвоение почетного звания получили не только те, кто имеет государственные награды, но и лица, награжденные от имени органов государственной власти

края и органов местного самоуправления, имеющие поощрения за отличия в труде от имени юридических лиц. С 1 января 2009 г. на пять лет снижен необходимый для присвоения звания стаж для работавших на вредном производстве. Могу с уверенностью сказать, что перечень категорий граждан, имеющих право на присвоение звания «Ветеран труда» в Алтайском крае в настоящее время один из самых широких в Российской Федерации. Однако многие не без основания считают, что звания «Ветеран труда Алтайского края» заслуживают все те, кто имеет трудовой стаж 35–40 лет. Мы не только понимаем этих людей, но и во многом согласны с ними и постараемся уже в 2009 г. вернуться к этому закону. Однако все мы при этом должны помнить, что почетное звание это все-таки своего рода награда за прошлые успехи в труде, а не просто возможность для получения определенной надбавки к пенсии. Сдерживающим фактором выступают, конечно, и достаточно скромные возможности нашего бюджета.

Особое внимание комитет уделяет решению проблем, связанных с социальной поддержкой детей. При этом, как и в случае с ветеранами, работа одновременно ведется по нескольким направлениям:

- расширяются категории граждан, имеющих право на меры социальной поддержки;
- увеличиваются объем мер социальной поддержки за счет средств краевого бюджета и размер производимых выплат;
- осуществляется курс на постепенную замену натуральных льгот денежными компенсациями и выплатами.

В июне 2003 г. в качестве закона Алтайского края депутатами была принята краевая целевая программа «Адресная социальная помощь малоимущим гражданам и семьям с детьми на 2003–2005 годы», действие которой было продолжено на 2006 г. С 2007 г. ей на смену пришла краевая целевая программа «Социальная поддержка малоимущих граждан и малоимущих семей с детьми» на 2007–2010 гг. Программы направлены на адресную социальную поддержку малоимущих граждан и малоимущих семей с детьми. О серьезности программ лучше всего говорит объем их финансирования. Так, бюджетом на текущий год

на ее реализацию намечено, например, израсходовать более 2 млрд рублей.

В сентябре 2003 г. в крае принята краевая целевая программа «Дети Алтая» на 2003–2006 гг., на смену которой приходит программа с аналогичным названием, но теперь уже на 2007–2010 гг. Главная цель программы – создание благоприятных условий для комплексного развития и жизнедеятельности детей в Алтайском крае и государственная поддержка детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Объем бюджетного финансирования на 2007–2010 гг. – более 500 млн рублей.

После принятия Федерального закона № 122-ФЗ в целях материальной поддержки семей в связи с воспитанием детей был принят закон Алтайского края «О ежемесячном пособии на ребенка», устанавливающий ежемесячное пособие на ребенка. При этом мы считали правильным, чтобы размер пособия и условия его назначения зависели как от доходов, так и от состава семьи. По нашему закону он увеличивается: на 300% – на детей из многодетных семей (за исключением учащихся общеобразовательных учреждений); на 500% – на детей из многодетных семей – учащихся общеобразовательных учреждений; на 200% – на детей одиноких матерей; на 100% – на детей военнослужащих, проходящих службу по призыву; на 500% – на детей, родители которых уклоняются от уплаты алиментов, либо когда взыскание алиментов невозможно.

В декабре 2004 г. в целях регулирования отношений, возникающих в связи с предоставлением и обеспечением дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, принимается закон Алтайского края «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Алтайском крае».

В интернатных учреждениях Алтайского края воспитывается в настоящее время около 3 тысяч детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В то же время приоритетной формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей, является усыновление. Именно усыновление позволяет с максимальной эффективностью обеспечить не только интересы детей,





но и интересы взрослых людей, которые по тем или иным причинам лишены возможности иметь своих детей. К сожалению, число детей усыновляемых чужими родителями, в последние годы в крае не увеличивается. Учитывая это, с 2004 г. вступает в действие закон Алтайского края «**О пособии гражданам, усыновившим детей**», в соответствии с которым гражданам, усыновившим ребенка, находившегося под опекой (попечительством) или патронатом в течение трех и более лет, предусматривается выплата ежемесячного пособия, предусмотренного законодательством для детей, находящихся под опекой (в настоящее время это более 4 тыс. руб.).

В сентябре 2007 г. по инициативе комитета был принят закон Алтайского края «**О единовременном пособии гражданам, усыновившим детей**», в соответствии с которым семьям, усыновляющим ребенка, установлена выплата единовременного пособия в размере двадцати тысяч рублей. Пособие призвано подчеркнуть заинтересованность власти в такой форме устройства детей и, с учетом того, что основная категория усыновителей – это люди со средним уровнем доходов, помогает семьям на первом этапе решить материальные проблемы, связанные с появлением ребенка в семье.

Одной из самых социально не защищенных категорий граждан являются многодетные семьи. Из проживающих в Алтайском крае более 11 тысяч многодетных семей, более 80% состоят на учете в органах социальной защиты Алтайского края как малообеспеченные. В 2005 г. по предложению комитета в вышеупомянутый закон Алтайского края «О ежемесячном пособии на ребенка» депутатами было внесено изменение, в соответствии с которым размер пособия на детей из многодетных семей увеличен на 300%. Ряд мер социальной поддержки предоставляется этой категории граждан на основании других законов и нормативных актов, принятых Губернатором Алтайского края. Однако мы хорошо понимаем, что в целом проблему многодетных семей принимаемые меры пока не решают. Учитывая это, комитетом подготовлен и в декабре 2006 г. принят закон «О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей в Алтайском крае». Во втором

полугодии 2009 г. комитет намерен вернуться к этому закону с тем, чтобы внести в него изменения, направленные на расширение мер социальной поддержки этой категории граждан.

В ряду нормативных правовых актов, направленных на социальную защиту детей, материнства и детства, можно назвать также законы Алтайского края «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей, отцы которых погибли на пожаре в Угловском районе Алтайского края в июле 1997 года», «О дополнительных мерах социальной поддержки детей, кормильцы которых погибли при выполнении задач в Республике Афганистан, в условиях вооруженного конфликта в Чеченской Республике и в ходе контртеррористической операции на территории Северо-Кавказского региона» и целый ряд других.

Однако самым важным документом, принятым в последние годы, является конечно же принятая в октябре 2008 г. краевая целевая программа «Демографическое развитие Алтайского края» на 2008–2015 гг.

Сложная демографическая ситуация является одной из наиболее актуальных и масштабных проблем как для Алтайского края, так и для Российской Федерации в целом. Задача преодоления демографического кризиса связана с необходимостью решения целого ряда проблем, таких как рождаемость, смертность, миграционные процессы, институты семьи и ряд других. В рамках этих направлений уже ранее у нас были приняты и выполняются более 20 социально значимых краевых и ведомственных целевых программ с достаточно серьезным бюджетным финансированием (более 15 млрд рублей до 2010 г.). Ценность принятой программы заключается в том, что впервые предпринята попытка решения демографических проблем в комплексе.

В основе программы – корневая задача по народосбережению: стабилизация численности населения края через рост рождаемости и сокращение смертности по управляемым здравоохранением причинам, создание на этой основе новых качественных факторов жизни и увеличение ее ожидаемой продолжительности.

Главным объектом деятельности всех участников программы является семья,

ее укрепление и сбережение как основа новых поколений. Отрадно, что содержанием наиболее креативного проекта программы демографического развития стал вопрос развития дошкольного образования в крае, его доступность и качество. Именно он самый затратный. Из общего объема финансирования на его реализацию идет почти половина средств (8,5 млрд рублей).

Значительное внимание комитет по социальной политике уделяет в своей работе проблемам здорового образа жизни вообще и развитию физической культуры и спорта в Алтайском крае в частности. По инициативе и при участии наших депутатов в последние 5 лет активно совершенствуется региональная нормативно-правовая база. Разработаны, приняты и уже действуют закон Алтайского края «О физической культуре и спорте в Алтайском крае» и краевая целевая программа «Развитие физической культуры и спорта в Алтайском крае на 2006-2010 годы». Закон устанавливает правовые, организационные, экономические и социальные основы деятельности в области физической культуры и спорта в Алтайском крае. Его принятие позволило объединить усилия органов государственного управления в сфере физической культуры и спорта, общественных организаций, спортивных федераций по видам спорта, спортивных клубов и учреждений, направленных на выработку единых подходов к развитию системы физического воспитания и массового спорта на территории Алтайского края, разработку и реализацию мероприятий, направленных на решение основных задач в сфере физической культуры и спорта.

В краевой целевой программе сформулированы принципы государственной политики и определены меры государственной поддержки развития физической культуры и спорта в Алтайском крае. Программа содержит комплекс взаимосвязанных плановых заданий, программно-методических, организационных и социально-экономических мероприятий, реализация которых обеспечивает решение многих проблем физкультурно-спортивного движения Алтайского края.

Принятие программы способствует укреплению материально-спортив-



ной базы, организации физкультурно-спортивной работы среди различных социально-демографических групп, обеспечению более качественного учебно-тренировочного процесса спортивного резерва и команд мастеров Алтайского края.

Конечно, программа не может одномоментно решить все проблемы физкультурно-спортивного движения Алтайского края. На это, кстати, никто и не рассчитывал. Но уже первые два года реализации доказали ее актуальность, жизнеспособность и эффективность.

Не может не радовать, что особое внимание при этом уделяется сегодня детско-юношескому спорту. Только за один год открыты детско-юношеские спортивные школы и клубы в семи муниципальных районах, десятки детских и подростковых спортивных клубов по месту жительства и учебы. Развиваются краевые спортивные школы, открываются их отделения и филиалы в муниципальных образованиях.

Принятием закона и программы работа комитета далеко не исчерпывается.

По предложению комитета в последние два года значительно увеличено финансирование физической культуры и спорта. Причем в первую очередь это касается детского спорта, сельского спорта, спорта инвалидов и проведения массовых спортивных мероприятий.

Заинтересованным и полезным оказалось обсуждение на сессии краевого Совета вопроса «О ходе выполнения закона Алтайского края «Об утверждении краевой целевой программы «Развитие физической культуры и спорта в Алтайском крае» на 2006–2010 годы». В постановлении, принятом по его итогам, отмечается, что в ходе реализации мероприятий программы удалось продолжить создание правовых, экономических, социальных и организационных условий для развития массовой физической культуры и спорта в Алтайском крае, повысить эффективность спортивно-массовой работы и развитие материально-технической базы учреждений физической культуры и спорта. За два года на исполнение программы направлено более 375 млн рублей. При этом на 86 единиц возросло количество спортивных сооружений, существенно увели-

чилось число лиц, занимающихся физической культурой и спортом. Учитывая значимость вопроса, депутаты предложили администрации края рассмотреть возможность дальнейшего увеличения объемов финансирования краевой целевой программы, а органам местного самоуправления районов и городов – разработать муниципальные программы по повышению эффективности физкультурно-спортивной работы.

На заседаниях комитета рассмотрены вопросы «Об итогах краевой Олимпиады сельских спортсменов Алтая «Михайловское – 2006» и «О деятельности футбольного клуба «Динамо-Барнаул» в рамках требований краевой целевой программы.

Проблемам, связанным с реализацией краевой целевой программы, были посвящены два выездных заседания комитета в Ребрихинском и Смоленском районах. Выездной характер заседаний комитетов позволил не только обсудить вопрос, но и одновременно ознакомиться с опытом работы по обеспечению условий для развития физической культуры и спорта в муниципальных образованиях.

Не могу не отметить, что активизация работы по развитию физической культуры в крае стала возможна во многом благодаря заинтересованному вниманию и предметному участию губернатора Алтайского края А.Б. Карлина. Именно благодаря ему увеличено финансирование отрасли, приняты и реализуются не только уже упомянутая краевая целевая программа, но и такие ведомственные целевые программы, как «Развитие ГОУ СПО Алтайское краевое училище олимпийского резерва» на 2008–2010 годы», «Развитие футбола в Алтайском крае на 2008–2010 годы», «Развитие хоккея в Алтайском крае на 2008–2010 годы».

В рамках небольшой статьи в журнале, конечно, невозможно рассказать обо всех направлениях и тем более формах и методах работы комитета. Ведь к вопросам ведения комитета по социальной политике относятся такие важные сферы деятельности, как:

- социальное обеспечение;
- пенсионное обеспечение;
- социальное страхование;

– социальная защита отдельных категорий граждан;

– предоставление социальных услуг отдельным категориям граждан;

– социально-демографическая политика;

– социальная адаптация инвалидов;

– физическая культура, спорт, пропаганда здорового образа жизни;

– безопасность жизнедеятельности населения, преодоление последствий радиационного воздействия ядерных испытаний, космической деятельности на население Алтайского края;

– образование;

– воспитание, нравственность;

– молодежная политика;

– культура, искусство, библиотечное дело;

– трудовые отношения, охрана труда, занятость населения.

И при этом участие депутатов и комитета отнюдь не ограничиваются только нормативно-правовым регулированием этих вопросов.

Едва ли не половина моей депутатской работы связана с решением конкретных практических проблем. Масштаб этих вопросов различен: от общекраевых до проблем конкретных людей.

Ежегодно в комитет поступает более 1000 обращений граждан, более 200 человек обращаются ко мне с различного рода просьбами на личном приеме.

Только в прошлом году комитет рассмотрел 178 проектов федеральных законов, поступивших из Государственной Думы, и подготовил по большинству из них свои предложения. За год нами рассмотрено и поддержано более 186 обращений и законодательных инициатив субъектов Российской Федерации.

В федеральные органы власти по профилю комитета направлено три официальных обращения Алтайского краевого Законодательного Собрания и законодательная инициатива по внесению изменений в Федеральный закон «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне».

Так что предмет для сотрудничества и обсуждения на страницах журнала есть. И я искренне надеюсь, что интерес к этому будет у нас взаимным.





Стелла Ивановна ШТАНЬ, председатель постоянного комитета Алтайского краевого Законодательного Собрания по местному самоуправлению, кандидат юридических наук

В течение пяти лет со дня принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не останавливается процесс совершенствования регионального законодательства о местном самоуправлении, и тем не менее остается еще очень много вопросов, требующих дальнейшего правового регулирования.

ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

В ходе реализации на территории Алтайского края Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Алтайским краевым Законодательным Собранием совместно с Администрацией Алтайского края было разработано и принято большое количество законодательных актов, направленных на реформу местного самоуправления, в результате чего органам государственной власти Алтайского края удалось сохранить традиционно сложившуюся систему муниципальных образований. **В крае установлена отвечающая реалиям современной жизни территориальная и организационная система местного самоуправления.** На момент вступления Федерального закона в силу на территории Алтайского края числилось 797 муниципальных образований, из них 720 наделены статусом сельского поселения, 5 – статусом городского поселения, 60 – статусом муниципального района, 12 – статусом городского округа.

Во всех муниципальных образованиях с учетом требований Федерального закона были сформированы представительные органы, прошли выборы глав муниципальных образова-

ний, в том числе в 36 вновь образованных сельских поселениях.

Согласно закону Алтайского края от 29 декабря 2005 г. № 135-ЗС «О порядке решения в переходный период вопросов местного значения вновь образованных поселений» Федеральный закон применяется во всех муниципальных образованиях Алтайского края в полном объеме с 1 января 2006 г. Указанное относилось к Калманскому, Кытмановскому и Чарышскому районам, в которых до 1 января 2006 г. сложилась иная, одноуровневая система органов местного самоуправления. В указанных муниципальных образованиях органами государственной власти Алтайского края и органами местного самоуправления проведена работа по разграничению муниципального имущества.

В отношении остальных муниципальных образований **разграничено имущество, находившееся в собственности Российской Федерации, Алтайского края и муниципальных образований.**

Алтайским краевым Законодательным Собранием была проведена значительная работа по созданию необходимой нормативной базы для функционирования органов местного самоуправления в новых условиях. Во исполнение требований Федерального закона **принят ряд законов Алтайс-**

кого края, направленных на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований различного уровня. Муниципальным районам и городским округам переданы дополнительные источники доходов от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащие зачислению в соответствующие местные бюджеты, утверждены передаточные акты по имущественным обязательствам органов местного самоуправления некоторых муниципальных образований.

Кроме того, было принято более 15 законов Алтайского края о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В настоящее время в крае **завершена работа по описанию и утверждению границ муниципальных и административно-территориальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства.**

Проведена значительная работа по приведению в соответствие с Федеральным законом муниципальных правовых актов. Алтайское краевое Законодательное Собрание оказывало органам местного самоуправления необходимую методическую помощь в этом вопросе. Была проведена необходимая организационная работа по



созданию Совета муниципальных образований Алтайского края.

При непосредственном участии комитета по местному самоуправлению и на основе поступивших от органов местного самоуправления предложений Алтайским краевым Законодательным Собранием было подготовлено и направлено в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации восемь законодательных инициатив по внесению изменений в Федеральный закон, три из них были частично реализованы.

При активном участии комитета по местному самоуправлению и депутатов, входящих в его состав, были разработаны модельные уставы муниципальных образований. Первоначально разработано 2 типовых модельных устава. Эта работа строилась на основе муниципальных образований Первомайский район Алтайского края и Новоозерский сельсовет Тальменского района Алтайского края.

В связи с принятием ряда федеральных законов, а также внесением изменений в действующие федеральные законы комитетом по местному самоуправлению совместно с Администрацией Алтайского края и органами местного самоуправления муниципальных образований проводилась планомерная работа по подготовке изменений в модельные уставы.

Впоследствии, в связи с изменением порядка формирования органов местного самоуправления, комитетом разработано 7 модельных уставов (3 по муниципальным районам и 4 по сельсоветам).

На основании разработанных модельных уставов все муниципальные образования Алтайского края приняли собственные уставы, соответствующие требованиям Федерального закона.

Кроме того, комитетом подготовлены методические рекомендации по опубликованию муниципальных правовых актов в муниципальных районах и городских округах Алтайского края и методические рекомендации по оформлению решений представительного органа муниципального образования.

Особое внимание уделялось и подготовке модельных нормативных правовых актов для муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений. Так, комитетом разработаны:

1) Положение о порядке и сроках рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления;

2) Положение о порядке организации и проведения публичных слушаний в сельском, городском поселении;

3) Положение о порядке назначения и проведения собраний в городских и сельских поселениях;

4) Положение о порядке участия граждан в обсуждении и учете предложений по проекту устава, проекту муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования (поселений, муниципальных районов);

5) Порядок опубликования муниципальных правовых актов;

6) Положение о порядке назначения и проведения конференции граждан в муниципальном районе;

7) Положение о порядке реализации правотворческой инициативы граждан;

8) Положение о порядке организации публичных слушаний в муниципальном районе;

9) Положение о порядке назначения и проведения опроса граждан, а также ряд других модельных правовых актов.

Взаимодействие с органами местного самоуправления

В настоящее время в Алтайском краевом Законодательном Собрании сформировалась в целом работоспособная система, включающая в себя около двух десятков различных направлений и форм взаимодействия краевого Законодательного Собрания и представительных органов муниципальных образований. Среди них: зональные совещания, выездные заседания постоянных депутатских комитетов краевого Законодательного Собрания, выпуск журнала «Местное самоуправление», тематических брошюр по обобщению опыта работы представительных органов и многое другое. Цен-

тральное звено этой системы – Совет по взаимодействию краевого Законодательного Собрания с представительными органами муниципальных образований. В июле 2008 г. мы отметили его трехлетие. За это время состоялось шесть заседаний Совета, из них два – выездных, более десятка заседаний Президиума Совета. На них рассматривались, бесспорно, актуальные вопросы, находящиеся в сфере интересов как органов местного самоуправления, так и краевого Законодательного Собрания. В 2007 г., к примеру, рассматривались такие фундаментальные вопросы, как укрепление экономических основ местного самоуправления, социальная поддержка многодетных семей, кадровое обеспечение системы местного самоуправления, формы и методы взаимодействия депутатов всех уровней с избирателями, краевая целевая программа «Содействие занятости населения Алтайского края на 2007–2010 годы» и некоторые другие. В текущем году на Президиуме Совета обсуждались разработанные модельные уставы для муниципалитетов, а также деятельность по разграничению имущества между муниципальными образованиями разного уровня. Другое важное направление в нашем взаимодействии – это обучение депутатов представительных органов, глав муниципальных образований, руководителей и специалистов различных категорий органов местного самоуправления. Так, в 2007 г. учебу в консультационно-методическом отделе прошли 600 человек, в том числе около 120 председателей представительных органов сельских поселений, около 50 человек – специалисты районных и городских администраций, ответственные за деятельность представительных органов, 24 человека – работники аппаратов представительных органов городских округов и муниципальных районов. Сразу после мартовских выборов 2008 г. были проведены двухнедельные занятия с вновь избранными руководителями представительных органов муниципальных районов и городских округов. Указанная работа ведется и в настоящее





время, как правило, путем проведения выездных заседаний.

Проблемы реализации Федерального закона о местном самоуправлении, предложения по их разрешению

При реализации положений Федерального закона возник также и ряд проблем, требующих решения. Об этом, в частности, говорилось на проходивших зональных совещаниях с руководителями органов местного самоуправления, на съездах Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края».

Главная проблема – недостаточный объем доходов местных бюджетов, что не позволяет органам местного самоуправления обеспечивать себя в полном объеме финансовыми ресурсами, необходимыми для реализации закрепленных Федеральным законом вопросов местного значения. Тем более что в результате многократного внесения изменений в Федеральный закон перечень вопросов местного значения был существенно расширен, а закрепленные Бюджетным кодексом Российской Федерации собственные доходы составляют незначительную долю доходной части местных бюджетов.

Установленные сроки уплаты местных налогов не обеспечивают равномерного поступления доходов в местные бюджеты в течение календарного года, собираемость налогов затруднена в результате ликвидации территориальных органов Федеральной налоговой службы в ряде муниципальных районов, а органы местного самоуправления не наделены правом администрирования налогов. Имеются и иные проблемы с взиманием местных налогов. Так, например, не всегда возможно установить налогоплательщиков земельного налога.

1. Сложности с формированием местных бюджетов:

– отсутствие статистических показателей по муниципальным образованиям, особенно по сельским и городским поселениям, которые не-

обходимы для формирования местных бюджетов;

– высокий уровень дифференциации муниципальных образований по численности населения и бюджетной обеспеченности по доходам на одного жителя, что усложняет выравнивание бюджетной обеспеченности.

2. Недостаточность финансовых средств на решение вопросов местного значения. Во многих поселениях, муниципальных районах и городских округах не обеспечивается в полной мере выполнение следующих полномочий:

– содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения (для поселений), вне границ населенных пунктов в границах муниципального района (для муниципального района), за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

– обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении (городском округе) и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством;

– организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;

– организация благоустройства и озеленения территории поселения (городского округа), использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения (городского округа);

– организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;

– организация в границах поселения (городского округа) тепло- и водоснабжения населения.

3. В рамках реализации реформы местного самоуправления важной задачей является наполняемость собственными доходами бюджетов

муниципальных образований, особенно поселенческого уровня.

Земельный налог и налог на имущество физических лиц, являющиеся основными доходными источниками поселений, имеют сложный характер администрирования.

Периодичность зачисления в бюджеты поселений земельного налога, налога на имущество физических лиц и единого сельскохозяйственного налога не позволяет органам местного самоуправления поселениям своевременно реализовывать вопросы местного значения в требуемых объемах. Муниципальные районы вынуждены предоставлять поселениям бюджетные кредиты на возвратной основе, поскольку дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений не обеспечивают даже выплаты заработной платы работникам бюджетных учреждений.

Необходимо усовершенствовать систему администрирования имущественных налогов по вопросу полноты постановки на учет объектов налогообложения, а также предусмотреть возможность уплаты земельного налога за земельные участки граждан, являющихся участниками общей долевой собственности, налоговыми агентами.

4. Отсутствие регистрации права муниципальной собственности, так как подготовка технической документации и процесс государственной регистрации прав на объекты недвижимости требуют значительного количества времени и денежных средств.

5. Отказы муниципальных образований на передачу имущества в собственность Российской Федерации, а также других муниципальных образований в соответствии с вопросами местного значения, отнесенных к их ведению.





Елена Вениаминовна Романова, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат философских наук

Институционализация парламентской формы организации власти происходит противоречиво и болезненно, усложняется и проявляет новые качества. Институт парламентаризма в России, в ее регионах, на Алтае настоятельно требует системного осмысления специалистов в различных научных областях. Многие ценные идеи в государственной и правовой сфере были высказаны первым поколением евразийцев, которые считали, что истинные корни демократии начнут прорасти в центре России-Евразии, а именно на Алтае, поэтому обращение к их теоретическому наследию исключительно актуально. Настоящая работа, не претендуя на полноту анализа и бесспорность изложения, представляет собой попытку восполнить один из указанных пробелов и посвящена рассмотрению концепции парламентаризма основоположников евразийства начала XX в., в первую очередь в лице виднейшего теоретика государства и права, одного из основателей евразийства Николая Николаевича Алексеева, профессора Московского университета и активного работника последней Думы Российской империи. Вопросам государственной власти были посвящены его труды «Русский народ и государство», «Основы философии права».

ИДЕИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА ОСНОВОПОЛОЖНИКОВ ЕВРАЗИЙСТВА

Одна из проблем, стоящих перед российским обществом, – это **выработка модели механизма, обеспечивающего принятие государственных решений на основе волеизъявления большинства населения**. Известно, что государственная власть не может обеспечивать реализацию всех потребностей слоев и групп населения (хотя бы в силу ограниченности материальных ресурсов). К тому же интересы различных групп граждан очень часто противостоят друг другу, что влечет их противоположное отношение к одним и тем же постановлениям государственной власти. В этих условиях перед государственной властью стоит задача обеспечить эффективное управление обществом в целом. Данная задача будет достигнута при построении власти таким образом, при котором она сможет: а) отражать многообразие общественных интересов; б) учитывать их при принятии различных государственных решений; в) выработать общую, компромиссную позицию, приемлемую для различных групп населения страны. Структура и полномочия государственной власти должны быть выстроены из необходимости обеспечения баланса интересов различных социальных групп населения. Исходя из общегосударственной практики парламентаризм предполагает наличие у парламента статуса и полномочий высшего представительного и законодательного органа; наличие системы партий парла-

ментского типа; защиту прав и свобод граждан (свобода слова, средств массовой информации, объединений и т.п.). Поэтому **парламентаризм** как сложное и противоречивое социально-политическое явление не может возникнуть сразу, а **предполагает длительный этап развития**. Можно признавать наличие деформаций в этом процессе, например, случаи нарушения прав избирателей. Вместе с тем следует отметить, что формирующееся гражданское общество в России в силу отсутствия устоявшихся парламентских традиций оказалось недостаточно восприимчиво к ценностям и институтам представительной демократии.

Парламентаризм по природе своей **выражает динамику общественного мнения**, которое может и должно быть уравновешено стабильностью положительной государственной цели, своего рода политической ценностью, предохраняющей государство от дезинтеграции. Соглашаясь с необходимостью широкого представительства различных политических и общественных сил, гласной борьбы мнений и интересов, следует признать, что образование верховной власти на основе такой борьбы неизбежно вносит деструктивное начало в государственную жизнь.

Институционализация парламентской формы организации власти происходит противоречиво и болезненно, усложняется и проявляет новые качества.

Институт парламентаризма в России, особенно в ее регионах, настоятельно требует системного осмысления специалистами в области права, политических наук. Многие проблемы и противоречия в государственной и правовой сфере были предсказаны первым поколением евразийцев, поэтому обращение к их теоретическому наследию исключительно актуально.

Евразийская идея дает многие ответы на определение природы и сущности парламентаризма, а также необходимые рекомендации при решении проблем, возникающих в процессе институционализации парламента в России.

Исследования евразийцев в области теории парламентаризма могут помочь в решении таких важных проблем, как определение внутренней связи между парламентом и правительством (насколько прочна данная связь), реализация принципа «сдержек и противовесов», публичности, применение механизма представительства и контроля власти со стороны общества. Многие вопросы, поднятые в свое время основателями евразийского учения, настоятельно требуют политологического и правового осмысления в современных методологических и теоретических позициях.

По мнению большинства евразийских мыслителей, институт парламентаризма – это сложное социально-политическое явление. Евразийцы отрицательно относились к практике ев-





ропейского парламентаризма, который, по их мнению, не отражает интересов своих представителей, а делегаты парламентов занимаются лишь говорильней и решением узкогрупповых интересов. Но в целом идея парламентаризма была интересна для евразийцев, и они ее развивали с цивилизационно-культурологических методологических позиций. Считая европеизацию всеобщим злом для России-Евразии, евразийские философы распространяют эту оценку и на принципы государственного устройства западных стран: «Не копировать западные монархии и республики, а искать будущие формы российской государственности в принципе народной автократии, наилучшим образом сочетающем в себе народный суверенитет с началом народовластия. Ибо... только сочетание этих двух начал в состоянии создать сильную и органическую власть»¹.

Н.Н. Алексеев характеризовал систему парламентаризма с точки зрения внешних, социально-политических признаков. По его мнению, парламентаризм – это такая политическая система, в которой представители большинства руководящих в парламенте политических партий становятся министрами. Министры могут быть представителями партийного большинства. Однако Алексеев признает, что признак этот, конечно, недостаточен, и чтобы понять внутреннюю сущность парламентаризма, необходимо обратиться к признакам соответствующих форм правления. Привлекая эти признаки, можно сказать, что кабинет правительства состоит из представителей партийного большинства, которое конструируется парламентом в порядке голосования.

Таким образом, система парламентаризма в теории Н.Н. Алексеева допускает возможность прямого влияния парламента на исполнительную власть. Далее Н.Н. Алексеев выдвигает чрезвычайно интересную мысль. Парламент определяет общие принципы политики, в то время как министерство свободно управляет в пределах этих общих принципов. Но до каких пределов простирается область общей политики и область независимости исполнительной власти – это вопрос, по мнению Н.Н. Алексеева, «может быть разрешен на основании дипломатического искусства и который получает различные разрешения в зависимости от местных и временных условий»². Данную парламентскую систему можно определить как систему особого политического равновесия между законодательной и исполнительной властью.

Кроме того, Н.Н. Алексеев допускает, что равновесие может быть установлено при помощи политических сил, которые находятся вне власти парламента и исполнительной власти.

В истории парламентаризма Н.Н. Алексеев выделяет следующие политические силы:

1) независимый постоянный глава исполнительной власти – король в парламентских монархиях или президент в республиках;

2) голосующий народ.

Конечно же, исторически система парламентаризма органически связана с конституционной монархией, и в этой связи можно увидеть глубокую внутреннюю логику. Если мнение в парламенте расходится с политикой правительства, если между ними назрело противоречие, то, чтобы кабинет не был превращен в простой исполнительный комитет парламента, ему была предоставлена возможность обратиться к монарху как к третьей стороне в споре. И наоборот, чтобы не было засилья исполнительной власти, парламенту было предоставлено право выступать самостоятельной стороной и в споре обращаться к главе государства. В данном положении Н.Н. Алексеев выстраивает механизм действия принципа «сдержек и противовесов». Исторически этот принцип так и действовал. Глава государства мог распустить парламент, встав на сторону кабинета правительства, но мог стать и на сторону парламента, тогда кабинет уходил в отставку. Система парламентаризма исторически была, таким образом, связана с правом руководителя государства распустить парламент. Королевская или президентская власть в этой системе играла роль поддерживающего равновесие рычага.

Однако Н.Н. Алексеев не усматривал в этих исторически создавшихся условиях каких-либо абсолютных принципов и механизмов. Гораздо ближе для мыслителя плебисцитарный парламентаризм, в котором роль преимущественного судьи в споре между парламентом и правительством занимает уже не монарх, а голосующий народ. Парламентский режим можно осуществлять, вообще обходясь в государстве без главы государства и совмещая таким образом парламентаризм с формами парламентской республики. Это создает для правительства совсем особое положение, которое допускает признание только одного судьи при споре между законодательной и исполнительной властью – именно голосующего народа. Н.Н. Алексеев считает, что

при таком государственном устройстве в конституции государства должен устанавливаться референдум как особый механизм установления равновесия между парламентом и правительством. В смешанных республиках, к которым большинство современных политологов относят и Россию, система парламентаризма занимает особое положение. Президент должен являться избранныком законодательного органа в составе двух соединенных палат. В данной форме правления президент обладает ограниченным правом роспуска парламента: он может распустить нижнюю палату депутатов только с согласия верхней палаты. Это особое положение президента отнимает у него возможность быть самостоятельным судьей и проявлять самостоятельные уравнивающие функции. Однако данная форма парламентаризма, уточняет Н.Н. Алексеев, не имеет средства непосредственного обращения к народному голосованию в споре между правительством и парламентом.

Н.Н. Алексеев в парламентской форме правления государства определяет следующие ключевые признаки:

1) исполнительные функции отделены от законодательных;

2) исполнительная власть принадлежит правительству, конструируемому парламентом из представителей партийного большинства, которое может влиять на политику кабинета внутрипарламентским путем;

3) от парламентского большинства зависит существование правительства;

4) свою самостоятельность правительство и парламентский корпус отстаивают путем обращения к нейтральному судье в лице главы государства и голосующего народа, в различных соотношениях этих сил.

В контексте своей теории парламентаризма Н.Н. Алексеев обращает внимание на такое свойство государственных органов, как публичность. Этим свойством должен явно обладать парламент. Это понятие совпадает со всем тем, что «открыто для всех», «доступно всем», не «замкнуто» для определенного узкого круга лиц или для одного лица, не «тайно». В более узком и специальном значении понятие «публичный» применяется для обозначения того, что не погружено в себя, не партикуляризовано и что, следовательно, связано с «другим», заинтересовано в нем и живет его жизнью. Отсюда идея «публичности» указывает на связь с «обществом», предполагает отношение к обществу, как к целому. Так, когда говорится «это



не частное, а публичное дело», то предполагается связь с общественными интересами и потребностями. «Частное дело» относится к одному субъекту, а в «публичном» деле заинтересован целый круг лиц³.

Выражение «общественное мнение» на некоторых языках прямо имеет тот же смысл, что и мнение «публичное». В таком же смысле можно говорить о «частном» и «публичном» праве. Все, что несет печать «публичности», включая и права, обозначает некоторую принадлежность к общественному целому. По мнению Н.Н. Алексеева, «в отличие от партикулярного эгоизма проявления «публичности» совпадают с тем, что называется «жертвенностью», – с отказом от партикулярных элементов, со служением людям, обществу, общественному целому»⁴. В этом смысле всякая политическая власть как власть «публичная» не может быть властью, построенной на личном, партикулярном, хозяйском, эгоистическом интересе. Она, по крайней мере, в качестве некоторого минимума должна считаться с общественностью, с интересами граждан. Таким образом, «публичные» отношения можно назвать отношениями, построенными на «социальном служении».

Чисто по-евразийски Н.Н. Алексеев убежден, что организация политической власти в государстве не обязательно может обладать характером чисто юридическим. В некоторых формах правления основанием власти является вовсе не ее правовая форма, но нравственные и религиозные положения. То есть, по мысли Н.Н. Алексеева, направление «публичной» власти должно быть не только правовым, но и нравственным. Мыслитель философски задает вопрос «разве идея «служения» не есть идея, прежде всего, чисто нравственная? И разве власть, сознающая свои нравственные обязанности, будет хуже служить целому, чем власть, построенная на праве?»⁵. Эти положения Н.Н. Алексеева ясно разъясняют качественные характеристики института парламентаризма, но можно отметить и заблуждения Н.Н. Алексеева относительно возможности осознавать государственными деятелями нравственные обязанности перед гражданами и на нравственных началах осуществлять публичную власть.

Теорию парламентаризма Н.Н. Алексеев связывает с концепцией «ведущего слоя». «Ведущий слой» институализируется на основе принципов общественной самоорганизации и может напоминать такие социально-полити-

ческие образования, как политические партии. Основным отличием «ведущего слоя» от партии в современном смысле этого слова является то, что если партия всегда построена на основе некоторого частного, партикулярного принципа или интереса, то «ведущий слой» должен воплощать в себе интересы целого. Поэтому к «ведущему слою», по мысли Н.Н. Алексеева, и не применимы понятия *pars*, партия. Однако мыслимый Н.Н. Алексеевым правящий слой возможен там, где на место многих партий становится некоторая единая ведущая организация. В данном случае устанавливается партийная система, которую можно назвать однопартийной. Но однопартийность равносильна уничтожению **партий вообще и парламентаризма в частности**. Обращаясь к реалиям современной жизни, в существующих государствах «ведущий слой» типично разбит на несколько враждебных групп, объединенных собственными частными интересами. При таком положении проблема власти в современном государстве разрешима двумя путями: или путем чередования тех или других групп во владении, или путем насильственного подавления одних групп другими. Первый – путь современной демократии, второй – путь современных диктатур.

Н.Н. Алексеев выделяет основную проблему демократии, которая сводится к тому, чтобы установить те, чисто внешние условия, в силу наступления которых одни группы уступают права власти другим. К этим условиям принадлежит прежде всего принцип большинства. Те интересы или те идеи, которые при настоящих условиях собирают наибольшее количество голосов, становятся на время преобладающими, и носители этих интересов или идей становятся властвующими до того времени, пока другой интерес или другая идея не приобретут больше симпатий и за нею не станет новое большинство. К этому и сводится режим современного парламентаризма.

Как способ преодоления недостатков представительного управления Н.Н. Алексеев, и с ним были согласны и другие евразийцы, указывал на необходимость политического воспитания народа со стороны «центральной власти». Безусловно, подлинное народное представительство проявляется только в комплексном подходе к осуществлению власти народом, который включает в себя следующие взаимосвязанные компоненты: право на свободные выборы депутатов и право контроля над их деятельностью. Мыслителем ставится

проблема гражданского контроля за деятельностью государственных органов. Конкретизируя предназначение представительного правления, Н.Н. Алексеев отмечал, что настоящая задача законодательного собрания заключается в наблюдении и контроле над правительством, если они злоупотребляют своими полномочиями.

Н.Н. Алексеев отмечал, что влияние народных представителей на высшие органы исполнительной власти дает наилучший критерий для общей оценки политического режима государства. Он предлагал в качестве главного критерия любого политического режима брать отношение власти к народному представительству. Данный критерий имеет не только практическое, но и большое методологическое значение для формирования концепции парламентаризма, в особенности при поиске критериев определения парламентской формы правления.

Таким образом, исходя из представлений евразийцев и конкретно правоведа Н.Н. Алексеева, мы можем понять следующие важные моменты, касающиеся сущности парламентаризма. Итак, **понятие парламентаризма основывается на трех главных принципах – народовластии, или представительстве, разделении властей и законности**. Следствие – верховенство парламента, его избираемость и периодическая сменяемость. Как показала историческая практика, именно парламентская модель построения властных отношений стала той схемой, которая позволяет достаточно точно определять широкий спектр интересов различных социальных общностей и на их основе вырабатывать общие государственные решения (возможно, в чем-то компромиссные), в той или иной степени удовлетворяющие потребностям большинства населения страны. Парламентаризм имеет все возможности обеспечить приемлемые варианты сочетания различных интересов граждан, а также общества и государства в целом.

¹ Шахматов Н. Государство правды // Евразийский временник. 1925. IV. С. 292–293.

² Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М., 1998. С. 571.

³ Там же. С. 572.

⁴ Алексеев Н.Н. Основы философии права. СПб., 1999. С. 216.

⁵ Там же. С. 217.





Галина Николаевна Пилипенко, главный специалист-эксперт отдела кадров, защиты гостайны, мобилизационной подготовки и охраны труда Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Алтайскому краю и Республике Алтай, выпускник Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле по специальности «Государственное и муниципальное управление»

Функционирование института государственной службы осуществляется в публично-правовой сфере. Государственный служащий выступает как своеобразный посредник между государством и обществом. В связи с этим государство правомерно обращает достаточно серьезное внимание регламентации деятельности государственных служащих. В статье анализируется практика реализации законодательства о государственной службе.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 79-ФЗ «О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

В любом государственно-организованном обществе невозможно обойтись без государственного управления, а значит, и без государственных служащих. Государственный аппарат – это прежде всего люди, профессионально занимающиеся управленческим трудом. Их услуги необходимы любой стране, независимо от государственного устройства и политической системы, формы правления или правящего режима. Именно **государственные служащие выполняют практически задачи, которые все цивилизованные общества возлагают на свои государства.** Опыт многих стран свидетельствует о том, что общество, которое надлежащим образом не организовало труд государственных служащих, испытывает серьезные трудности с качеством государственного управления¹.

В современной России проблема модернизации государственного управления становится одной из приоритетных, учитывая ту большую роль, которую здесь всегда играло государство в обществе, а также особый характер российской бюрократии. Именно поэтому реформу государственной службы следует рассматривать важнейшим ресурсом модернизации системы государственного управления. Ключевым же направлением реформирования данной сферы и одновременно необходимым средством, позволяющим закрепить эффективные организационно-правовые формы и управленческие механизмы, является создание адекватного законодательства.

Сегодня можно утверждать о том, что законодательство о государственной службе в целом сложилось. Главным системообразующим федеральным законом о государственной службе – государственной гражданской службе, является Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»². Он содержит основные понятия и принципы государственной гражданской службы, а также системно определяет правовые, организационные и экономические основы федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации.

Проблемы, возникающие при реализации Федерального закона 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», вызваны тем, что, явившись продуктом реформы, этот закон воспринял многие инновационные подходы, присущие самым передовым аналогам этого института в наиболее развитых странах, содержит правовые новеллы, в некотором смысле опередившие готовность к их реализации всеми заинтересованными участниками регулируемых им отношений.

Закон № 79-ФЗ является основным законом, регулирующим порядок и основания приема на государственную службу, испытания, исполнения должностных полномочий, вертикального и горизонтального передвижения, поощрения и применения дисциплинарных санкций, присвоения классных чинов,

проведения аттестаций, а также прекращения государственной службы.

Рассмотрим несколько проблем, возникающих при реализации норм закона № 79-ФЗ:

1. В соответствии со ст. 49 Закона № 79-ФЗ в целях оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданского служащего конкурсной или аттестационной комиссией проводится квалификационный экзамен, по результатам которого решается вопрос о присвоении гражданскому служащему классного чина гражданской службы по замещаемой должности. Присвоенный классный чин сохраняется за федеральным гражданским служащим при освобождении от замещаемой должности гражданской службы и увольнении с гражданской службы (в том числе в связи с выходом на пенсию), а также при поступлении на гражданскую службу вновь. В соответствии с Указом Президента РФ от 01.02.2005 № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» при поступлении на гражданскую службу гражданина Российской Федерации, имеющего классный чин иного вида государственной службы, дипломатический ранг, воинское или специальное звание, первый классный чин гражданской службы присваивается ему в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы. Дан-



ный указ предусматривает соотношение ранее присвоенных федеральным государственным служащим квалификационных разрядов классным чинам гражданской службы, установленным на сегодняшний день.

В настоящее время отсутствует порядок соотношения классных чинов федеральной гражданской службы и воинских и специальных званий, классных чинов правоохранительной службы, а также соотношение классных чинов федеральной гражданской службы и классных чинов гражданской службы субъектов Российской Федерации, что делает невозможным сохранение присвоенных классных чинов иного вида государственной службы гражданам Российской Федерации, поступающим на гражданскую службу вновь. В связи с этим ч. 12 ст. 11 Закона № 79-ФЗ предусматривает необходимость принятия и разработки Указа Президента РФ, устанавливающего порядок присвоения и сохранения классных чинов федеральной гражданской службы, соотношение классных чинов федеральной гражданской службы и классных чинов иного вида государственной службы.

2. До сих пор не принят нормативно-правовой акт, устанавливающий перечень заболеваний, препятствующих поступлению на гражданскую службу или ее прохождению, а также конкретизирующий заболевания, препятствующие исполнению обязанностей по той или иной конкретной должности гражданской службы. Также не установлена форма медицинского заключения. Данный пробел в действующем законодательстве может привести к приему на службу или прохождению службы лицом, имеющим заболевания, представляющие опасность. В настоящее время действует Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих». Но необходимо принятие акта, который бы регулировал и предусматривал все негативные условия при приеме и прохождении гражданской службы, как, например, Список заболеваний, установленный Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2003 г. № 208 «Об утверждении Списка заболеваний, препятствующих работе в представительстве Российской Федерации за границей», где перечислены не-

которые инфекционные и паразитарные болезни, новообразования, психические расстройства и расстройства поведения, болезни нервной системы. Кроме того, заболевание должно быть подтверждено заключением медицинского учреждения, но ведь остается открытым вопрос: каким образом о наличии такого заболевания должно стать известно руководителю, имеющему право освободить государственного гражданского служащего от занимаемой должности по состоянию здоровья или отказать в приеме на службу? Думается, что для исключения подобных случаев необходимо установить дисциплинарную, гражданско-правовую, административную ответственность должностных лиц медицинских учреждений за ненадлежащее исполнение соответствующих обязанностей.

В настоящее время разрабатывается проект Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке прохождения диспансеризации, перечне заболеваний, препятствующих поступлению или прохождению государственной гражданской службы, а также санаторно-курортном обслуживании федеральных государственных гражданских служащих».

В соответствии со ст. 28 Закона Российской Федерации № 79-ФЗ гражданскому служащему, который по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением не может исполнять должностные обязанности по замещаемой должности гражданской службы, предоставляется соответствующая его квалификации и не противопоказанная по состоянию здоровья иная должность. В случае отказа гражданского служащего от перевода либо отсутствия такой должности в том же государственном органе служебный контракт прекращается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы (п. 2–3 ст. 28 Закона № 79-ФЗ).

Рассматривая эту сферу отношений, можно прийти к выводу о том, что, несмотря на подробное регулирование вопроса дальнейшего прохождения государственной службы в случае наличия определенного заболевания, отсутствие перечня по этим заболеваниям делает невозможным реализацию на практике этих положений в полной мере.

3. Хочется отметить большую значимость проверки достоверности сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера,

подаваемых претендентом на прохождение гражданской службы. К данному мероприятию необходимо подходить с большой ответственностью, так как некачественное проведение проверки достоверности сведений, равно как и ее отсутствие, влечет за собой проблему при прекращении служебного контракта с гражданским служащим за предоставление гражданским служащим представителю нанимателя подложных документов или заведомо ложных сведений при заключении служебного контракта (п. 11 ч. 1 ст. 33 Закона № 79-ФЗ).

4. В соответствии с пп. 8 п. 2 ст. 47 Закона № 79-ФЗ в должностной регламент гражданского служащего включаются показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. Включение данных показателей напрямую связано с введением Законом № 79-ФЗ новой схемы оплаты труда гражданских служащих. При ее использовании оплата труда гражданского служащего будет зависеть исключительно от эффективности и результативности его деятельности. В настоящий момент отсутствует нормативно-правовой акт, устанавливающий показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих.

Определение показателей и критериев эффективности и результативности деятельности гражданского служащего является наиболее сложным в процессе разработки должностного регламента, так как до сих пор недостаточно аргументирована позиция в отношении основных понятий диагностики качества профессиональной деятельности: критерий, показатель, эффективность.

На сегодняшний день подготовлен проект Указа Президента РФ «О показателях эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих и особом порядке оплаты труда по отдельным должностям федеральной государственной гражданской службы», который определяет требования к данным показателям и регламентирует аспекты, связанные с процедурой их разработки и применения.

Показатели эффективности и результативности деятельности гражданского служащего рассчитываются на основе специфических показателей эффективности и результативности деятельности государственного органа, которые, в





свою очередь, определяются на основе обобщенных показателей эффективности и результативности деятельности государственных органов, утверждаемых Президентом РФ³.

На государственные органы, в которых может быть введен особый порядок оплаты, возлагается обязанность разработать и принять правовой акт, утверждающий специфические показатели эффективности и результативности деятельности государственного органа, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений. Эти показатели должны основываться на обобщенных показателях эффективности и результативности государственных органов, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений, общих для всех государственных органов и гражданских служащих.

5. Закон № 79-ФЗ впервые ввел институт конфликта интересов, который имеет исключительно важное значение в рассматриваемой сфере, где гражданские служащие совершают юридически значимые действия не от своего имени, а от имени государства, представляют и реализуют своими действиями его интересы. В свою очередь, государство обязано обеспечивать соблюдение не только публичных, но и законных частных интересов. Цель института конфликта интересов – установление правовых форм предупреждения, предотвращения и прекращения конфликта интересов, который возникает, когда властные полномочия используются государственными служащими в частных (личных) интересах, а также предоставление гражданам возможности защищать государство от злоупотребления властью его «слугами» и защищаться самим от несправедливых действий государства.

Впервые определение понятия «конфликт интересов» как ситуации, когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных (служебных) обязанностей, было дано в Указе Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного пове-

дения государственных служащих», подготовленном в контексте общих мероприятий по реформированию государственной службы.

В Законе № 79-ФЗ это понятие существенно конкретизировано. Определяется, что конфликт интересов – это ситуация, когда личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и когда возникает возможное или установленное противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего, с одной стороны, и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации или субъекта Федерации – с другой, способное привести к нанесению вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Федерации или Российской Федерации.

3 марта 2007 г. был подписан Указ Президента РФ № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов»⁴, которым утверждено Положение о соответствующих комиссиях. В данном указе говорится о том, что до образования федерального государственного органа по управлению государственной службой и аналогичных органов регионального уровня выполнение их функций, предусмотренных вышеуказанным Положением, возлагается на сами органы, в которых образуются комиссии. На Правительство РФ возлагается обязанность разработать Указ Президента РФ о порядке рассмотрения аналогичных вопросов в отношении государственных служащих, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом РФ или Правительством РФ, поскольку нормы утвержденного Указом Президента РФ № 269 Положения на них не распространяются. Также на Правительство РФ возлагается обязанность обеспечения финансирования расходов, связанных с деятельностью комиссий, в том числе на оплату труда независимых экспертов.

Нужно отметить, что недостатком Положения «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта

интересов», утвержденного Указом Президента РФ от 03.03.2007 г. № 269, а следовательно, и аналогичных Положений государственных органов, разработанных на его основе, является то, что принимаемые решения комиссии носят рекомендательный, а не обязательный характер. Тем не менее в Положении предусмотрен порядок обжалования данного решения госслужащим в десятидневный срок с момента вручения ему копии решения. Однако в ГПК РФ не содержится оснований для обжалования решений таких комиссий. Кодекс устанавливает возможность обжалования решений и действий органов государственной власти в случае нарушения прав и свобод гражданина, создания препятствий к осуществлению гражданином его прав и свобод, возложения на гражданина незаконно какой-либо обязанности или незаконного привлечения его к ответственности. Ни под одно из этих оснований, как и ни под одно из существующих в законодательстве оснований обжалования, решения таких комиссий не попадают, так как носят рекомендательный характер и в принципе не могут нарушить ничьих прав, свобод и законных интересов. Следовательно, данную норму Положения невозможно осуществить в принципе, так как в соответствии с российским законодательством такое обжалование невозможно.

Отрицательным моментом рекомендательного характера решений комиссий является отсутствие возможности применения определенных мер государственного воздействия к нарушителям правовых предписаний. То есть сводится к нулю «коэффициент полезного действия» вышеназванного правового акта, поскольку любой госслужащий будет заранее знать о простой формальности решений, принимаемых комиссиями, отсутствии неблагоприятных последствий нарушения предписаний закона и ответственности как таковой, и у него не будет мотивации (в отличие от ситуации, складывающейся в области норм, регламентирующих дисциплинарную, административную, уголовную ответственность) к соблюдению требований к служебному поведению или недопущению возникновения конфликта интересов. Следовательно, теряется сам смысл указанного Положения и ст. 19 Закона № 79-ФЗ. Отсу-



да ясно, что данное Положение нуждается в существенной доработке.

6. Поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещения гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса, за исключением случаев, установленных ст. 22 Закона № 79-ФЗ. Конкурс проводится конкурсной комиссией в соответствии с Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», которым утверждено Положение «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации». Согласно данному Положению заседание конкурсной комиссии проводится при наличии не менее двух кандидатов. Данная норма существенно усложняет процедуру приема граждан на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещения гражданским служащим другой должности гражданской службы на практике. Проблема заключается в том, что при наличии одного кандидата, соответствующего всем квалификационным требованиям к вакантной должности, конкурс проводиться не будет. Представитель нанимателя конечно же может принять решение о проведении повторного конкурса, но это займет дополнительное время, потребует дополнительных финансовых затрат, а может, и отсутствие возможности реализовывать выполнение каких-либо функций государственного органа. Решением данной проблемы может стать внесение в указанное Положение нормы следующего содержания: «В случае, если по окончании срока приема документов на участие в конкурсе подано только одно заявление на участие в конкурсе, в протокол вносится информация о признании конкурса несостоявшимся. Если заявление подано кандидатом, который соответствует всем квалификационным требованиям к вакантной должности, представителем нанимателя принимается решение о приглашении такого кандидата на индивидуальное собеседование для оценки профессиональных и личностных качеств, проведения анкетирования, групповых

дискуссий, тестирования по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по вакантной должности гражданской службы, на замещение которой претендует кандидат. По результатам проведенных процедур принимается решение о назначении на вакантную должность либо об отказе в назначении на вакантную должность гражданской государственной службы».

Завершение подготовки качественных законодательных и нормативных правовых актов в сфере гражданской службы – хотя и важнейший, но первый шаг к созданию эффективного института государственной службы. Если государственные органы не будут «сопровождать» нормативные правовые акты после введения их в действие, то говорить о надлежащей реализации закона о гражданской службе не приходится. Только мониторинг может обеспечить контролируемый и своевременный процесс от принятия законодательства до его полного внедрения.⁵

Под реализацией федерального закона имеется в виду процесс его непрерывного действия, выражающийся в применении конкретных правовых норм к отношениям на государственной гражданской службе, урегулированным федеральным законом. Последовательная реализация федерального закона означает реальное достижение нормативно установленных в нем целей.

Для надлежащей организации процесса реализации федерального закона научная доктрина обосновывает необходимость соблюдения ряда требований.

Требование непрерывности означает, что реализация Закона № 79-ФЗ должна быть непрерывной и включать в себя следующие стадии:

- информирование;
- усвоение федерального закона;
- принятие решений «во исполнение»;
- применение норм федерального закона;
- контроль за ходом реализации федерального закона;
- использование правозащитных процедур;
- оценка эффективности действия федерального закона.

Требование комплексности. Реализация Закона № 79-ФЗ требует использо-

вания комплекса средств – юридических, экономических, социально-психологических и организационных. Игнорирование какого-либо средства не позволит выявить весь потенциал федерального закона.

Требование всеобщности. В реализации Закона № 79-ФЗ должны принимать участие все субъекты, предусмотренные его нормами: руководители государственных органов; лица, замещающие государственную должность; представители указанных руководителей или лиц, осуществляющих полномочия от имени Российской Федерации или ее субъекта; профсоюзные и другие профессиональные организации на государственной гражданской службе; все категории государственных гражданских служащих и др.

В реализации Закона № 79-ФЗ ведущая роль принадлежит подразделениям государственных органов по вопросам государственной гражданской службы и кадров.

Требования системности. Процесс реализации Закона № 79-ФЗ должен иметь целостный характер: необходимо одновременно учитывать требования ряда однородных законов и норм (например, Закона № 58-ФЗ, Указов Президента РФ, изданных в развитие Закона № 58-ФЗ и № 79-ФЗ, и др.) и применять согласованные меры по их выполнению. Поэтому необходимо:

- учитывать действие однородных законов, других нормативных правовых актов, регулирующих, например, порядок прохождения государственной гражданской службы и др.;
- обеспечивать такое соотношение норм Закона № 79-ФЗ и тематических нормативных правовых актов, при котором первые имеют приоритетное значение;
- согласовывать действие однородных норм Закона № 79-ФЗ и положений других нормативных правовых актов. Для этого надо сопоставить нормы, определяющие круг уполномоченных субъектов, объем их прав, виды ответственности, характер предписаний и применять их системно. При выявлении противоречий надлежит исходить из смысла статей Закона № 79-ФЗ.

Требование оптимальности. При организации процесса реализации Закона № 79-ФЗ следует рассчитывать возможные затраты денеж-





ных, материальных и иных ресурсов. Важно учитывать фактор времени – долгосрочный период действия федерального закона – и необходимость постоянных организационно-управленческих мер по его практическому осуществлению.

Надлежащая организация реализации Закона № 79-ФЗ является важнейшим шагом к обеспечению эффективного действия законодательства о гражданской службе. Однако, если государственные органы не будут осуществлять мониторинг реализации указанного Закона, это может привести к большим потерям, чем выгодам от введения его в действие.

Потенциальными проблемами при отсутствии должного мониторинга реализации Закона № 79-ФЗ могут быть:

- нарушение требований Закона;
- неспособность органов исполнительной власти выявлять, предупреждать и принимать адекватные меры в связи с многочисленными нарушениями Закона;

- коррупция (отсутствие мониторинга применения Закона может вести к коррупции и злоупотреблениям на гражданской службе);

- отсутствие легитимности (наличие разрыва между ожиданиями от введения Закона и реальными результатами его действия на гражданской службе может привести к подрыву доверия между гражданскими служащими и гражданским обществом, поставить вопрос о легитимности и качестве исполнения властных полномочий).

Напротив, мониторинг реализации Закона № 79-ФЗ, особенно в части исполнения его требований к гражданским служащим, принесет существенные выгоды государственным органам и по-настоящему усилит функции и значение института гражданской службы в обществе.

Под мониторингом реализации Закона № 79-ФЗ имеется в виду наблюдение за его исполнением, выявление проблем и трудностей его применения, подготовка предложений по его изменению, дополнению и принятию новых нормативных правовых актов о гражданской службе.

Для получения и накопления информации о ходе реализации Закона № 79-ФЗ могут применяться следующие методы изучения его реализации:

- анализ текстов федерального закона и нормативных правовых актов, изданных в целях его развития и обеспечения эффективного применения;

- сбор тематической информации о применении отдельных нормативных положений федерального закона о классных чинах, о должностях государственной гражданской службы и т.п.;

- анкетирование и иные опросы государственных гражданских служащих;

- контент-анализ прессы;

- изучение первичных документов;

- проведение экспертиз;

- изучение материалов обсуждений документов по вопросам государственной гражданской службы в государственных органах;

- изучение материалов проверок и др.

С помощью мониторинга можно установить круг правовых норм Федерального закона о гражданской службе, нуждающихся в особенно тщательном анализе и контроле практики их применения.

Для надлежащей организации мониторинга реализации Закона необходим неслучайный анализ данных его применения на определенную дату. Мониторинг реализации законодательства должен проводиться систематически, в постоянном режиме, основываться на единой методике и удовлетворять требованиям комплексности, всеобщности, системности и оптимальности.

Как известно, в настоящее время функции по наблюдению за реализацией законодательства о государственной гражданской службе осуществляют руководители государственных органов и структурных подразделений, правовых и кадровых служб. Однако такой мониторинг носит сугубо ведомственный и спорадический характер: «от нарушения – к нарушению» федерального закона.

Фактически в стране не осуществляется государственный мониторинг реализации законодательства о гражданской службе. Но его надо организовывать.

Представляется, что впредь, до образования специально уполномоченного государственного органа управления государственной гражданской службой, осуществление государственного мониторинга за реализацией законодательства о государственной гражданской службе должно стать постоянной фун-

кцией Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, которое в настоящее время реализует общедоказательные функции в сфере государственной гражданской службы. Практическое выполнение этой функции может быть возложено на Департамент трудовых отношений и государственной гражданской службы.

Формирование постоянно действующего организационного механизма мониторинга реализации законодательства о государственной гражданской службе позволит обеспечить целенаправленный сбор информации, поступление которой в оперативном режиме необходимо для получения достоверных данных о ходе реализации законодательства, достижения поставленных целей института государственной гражданской службы.

Постоянный мониторинг хода реализации законодательства о государственной гражданской службе позволит также своевременно определять приоритетные направления совершенствования законодательства о государственной гражданской службе и практики его применения, а также распространять лучшую практику применения законодательства о гражданской службе в системе государственного управления.

¹ Козбаненко В.А. Комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» / под ред. В.А. Козбаненко, пред. ред. совета Д.А. Медведев. СПб., 2008. С. 6.

² О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательств РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

³ См.: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» / отв. ред. Э.Г. Липатов, С.Е. Чанов, Д.С. Велиева // Справочная правовая система «Консультант плюс».

⁴ О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов Указ Президента РФ от 03.03.2007 № 269// СЗ РФ. 2007. № 11. Ст. 1280.

⁵ Ноздрачев А.Ф. О совершенствовании нормативной базы гражданской службы и необходимости мониторинга правоприменительной практики в сфере гражданской службы // Законодательство и экономика. 2007. № 2.





Ирина Валерьевна Пилипенко, директор ООО «Восток», выпускник Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле по специальности «Государственное и муниципальное управление»

В условиях кризиса занятость населения является одним из главных вопросов проводимой государством социальной политики. В статье анализируется ситуация на рынке труда Барнаула за прошедшие два года.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В ПЕРИОД КРИЗИСА

Проблемы **рынка труда, занятости и безработицы** являются важнейшими социально-экономическими проблемами нашего времени, и в условиях нестабильности проявляются особенно остро. В нашей стране рынок труда только формируется, усугубляясь каждые 7–10 лет новой волной безработицы или кризисом. **Безработица** оказывает негативное воздействие на все стороны жизни общества – экономику, политику, социальные отношения. Она влечет за собой резкое ухудшение материального положения семей безработных, рост заболеваемости и преступности, обострение социальной напряженности в обществе.

В настоящее время государственные гарантии в сфере занятости населения на территории г. Барнаула обеспечивает Краевое государственное учреждение «Центр занятости населения г. Барнаула» (далее – Центр занятости).

Ситуацию на рынке труда Барнаула можно охарактеризовать как сложную и нестабильную. С начала 2008 г. наблюдалось планомерное снижение уровня безработицы. Однако начиная с первого квартала 2009 г. отмечается опасная тенденция стабильного роста уровня безработицы, которая составляет в среднем 0,13 % ежемесячно. По состоянию на 01.06.2009 г., уровень официально зарегистрированной **безработицы** в Барнауле составил 1,5 % к трудоспособному населению, продолжая тем самым оставаться одним из самых низких в Алтайском крае.

Об общей ситуации на рынке труда достаточно точно говорит показатель общей безработицы, т.е. число людей,

которые ищут работу. Необходимо отметить, что уровень общей безработицы по методологии МОТ в Барнауле на 01.01.2009 составил 10,6 % от численности трудоспособного населения, а уровень официально зарегистрированной безработицы населения на 01.01.2009 г. – 0,7 %, т.е. на 9,9 % ниже уровня общей безработицы. Уровень официально зарегистрированной безработицы отражает лишь часть общей картины.

Высокий уровень общей безработицы свидетельствует о том, что одна часть граждан не хочет открыто заявлять о своем положении на рынке труда и не обращается в центры занятости, поскольку предлагаемые вакансии – самые малоквалифицированные. Другая часть населения предпочитает иметь нерегистрируемые доходы, лишая тем самым себя права на защиту от незаконных действий работодателей. Если показатель общей безработицы будет продолжать повышаться, несмотря на то, что уровень регистрируемой безработицы стабилизируется, то более половины населения города окажется без стабильной официальной работы, что может вызвать социальную напряженность среди немалой части населения Барнаула.

Востребованность услуг служб занятости как нельзя лучше отражается показателем количества обращений граждан в органы службы занятости по содействию трудоустройству. При этом его анализ может указывать на различные причины роста или снижения количества обратившихся граждан. Например, массовое обращение граждан в Центр занятости может говорить как о

хорошей информационной деятельности службы занятости и эффективности работы, так и о социально-экономических проблемах на рынке труда города и края, а снижение показателя численности граждан – о недостаточной информированности населения, о недостаточно высоком качестве предоставления государственной услуги или, наоборот, о благоприятных тенденциях развития экономики.

В 2008 г. число обращений граждан по вопросам содействия в трудоустройстве снизилось на 27,5 % по сравнению с 2007 г., консультационные услуги в 2008 г. получили 51,3 % граждан от общих обращений, что на 9 % ниже, чем в 2007 г.

Вероятно, это объясняется снижением уровня роста безработицы в 2008 г., а возможно, увеличением на рынке труда Барнаула «скрытой безработицы», или иначе – частичной занятости. Уровень «скрытой безработицы» пополняют люди, которые трудятся неполный рабочий день или неполную рабочую неделю, а также категория граждан, отчаявшихся найти рабочие места и утративших права на получение пособий.

Для того чтобы верно оценить ситуацию в сфере занятости, необходимо знать не только уровень безработицы, т.е. долю официально зарегистрированных безработных в численности работоспособного населения, но и то, сколько времени они пребывают в таком состоянии. Степень остроты проблемы безработицы в существенной степени зависит от форм, в которой она проявляется: краткосрочная она или хроническая; каковы показатели входа в нее и





выхода из нее; какие профессии и слои населения она охватывает прежде всего. Поэтому и исследования проблем занятости, и разработка соответствующей государственной политики должны вестись на основе анализа уровня и продолжительности безработицы. Средняя продолжительность общей безработицы в Барнауле составила 6,8 месяца за 2008 г., т.е. на рынке труда города отмечается **«продолжительная безработица»**.

Главная цель службы занятости – это защита граждан от безработицы и их трудоустройство именно на постоянную работу. Количество трудоустроенных на постоянную работу в 2007–2008 гг. в среднем на 25 % меньше, чем на временную, что, возможно, приведет к повторному обращению граждан в Центр занятости. Граждане заканчивают выполнение временных, к примеру, сезонных работ или увольняются, столкнувшись с нарушением законодательства о труде, «серыми» зарплатами, задержкой выплат, попадая в очередную маркетинговую сеть, и снова возвращаются в Центр занятости. В то же время анализ причин возвращения трудоустроенных граждан в службу занятости позволит работникам Центра продумать и провести соответствующие мероприятия по предотвращению этого явления.

Большое значение при анализе структуры безработных играет ее качественный состав. В числе безработных граждан, состоящих на учете в Центре занятости на 2008 г. (так же, как и в 2007 г.), доминирующее положение по-прежнему занимают женщины, молодежь и инвалиды.

В 2008 г. на рынке труда города сохранилась проблема дефицита кадров рабочих профессий. В базе данных службы занятости в течение 2008 г. 80 % вакансий было заявлено по рабочим профессиям, в то время как среди ищущих работу граждан, зарегистрированных в 2008 г., рабочие составляют только 30 %. Для рынка труда Барнаула по-прежнему актуальна проблема структурного дисбаланса между предлагаемыми вакансиями и профессиональным составом безработных граждан¹.

Так, сравнивая на 01.01.2009 г. данные по профессиональному составу заявленных вакансий и состоящих на учете безработных граждан, можно отметить их структурное несоответствие. С одной стороны, наблюдается значительный дефицит рабочих профессий и спе-

циалистов, требуемых на рынке труда, с другой стороны, имеющие высокую квалификацию безработные граждане остаются невостребованными. Наибольший дефицит среди рабочих профессий наблюдается по подсобным рабочим, что связано с тяжелым физическим трудом и низким уровнем заработной платы. Эти данные подтверждают наличие структурной безработицы на рынке труда Барнаула. Таким образом, возникла необходимость повышать престижность рабочих профессий, выражая это прежде всего в повышении оплаты труда.

Необходимо отметить, что без повышения заработной платы в реальном секторе экономики, восстановления стимулирующей роли заработной платы напряженность на рынке труда и рост безработицы будут продолжаться.

Перспективы дальнейшего регулирования рынка труда и безработицы в Барнауле связаны в большей мере не с настоящим положением, а с будущим состоянием рабочей силы, которая напрямую зависит от решения вышеназванных проблем.

В связи с осложнением экономической ситуации на рынке труда, в частности, из-за участившихся массовых увольнений, сокращений, ухудшения материального положения трудящихся законодатель усилил роль Правительства РФ в вопросах занятости. Теперь ему предоставлено право разрабатывать и реализовывать дополнительные мероприятия, направленные на снижение напряженности на рынке труда (абз. 1 п. 2 ст. 7 Закона о занятости)².

Алтайский край в числе первых регионов страны разработал краевую программу и подписал с Федеральной службой по труду и занятости соглашение о реализации постановления Правительства РФ от 31 декабря 2008 г. № 1089 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации»³.

Реализация дополнительных мероприятий по снижению напряженности на рынке труда в рамках программы позволит создать и сохранить более 20,5 тыс. рабочих мест, тем самым сдержать рост безработицы в крае и Барнауле⁴.

Управление Алтайского края по труду и занятости населения ведет активную работу по реализации программы:

заключены договора с предприятиями города на организацию общественных работ, оказание услуг по опережающему обучению в Центре занятости, введен ежедневный, еженедельный и ежемесячный мониторинг по всем четырём направлениям программы, что позволит оперативно реагировать на изменения ситуации на рынке труда и на конкретных предприятиях, вносить необходимые коррективы. Но силами одного Управления по труду и занятости антикризисную программу выполнить невозможно, поэтому активное участие в ее выполнении должны принять профсоюзы, отраслевые управления, муниципалитеты⁵.

Бороться с безработицей возможно только путем создания наилучших условий для функционирования малого и среднего бизнеса, которые традиционно во всем мире являются работодателями большей части населения. Результат его деятельности должен иметь массовое применение и ни в коем случае не быть сезонного характера. С точки зрения среды для создания рабочих мест нужны радикальные и в то же время простые решения. Если предоставить бизнесу свободу развития, инициативы, он создаст рабочие места. А центры занятости населения должны обеспечивать его рабочей силой с помощью переквалификации тех, кто из-за кризиса оказался под риском увольнения.

Одна из основных предлагаемых в программе мер – временные общественные работы. На них выделено 86,9 % от общего объема финансирования целевой программы. Но здесь возникает целый ряд проблем. Во-первых, не создана инфраструктура для таких работ, а во вторых, люди, которые теряют работу, к ним не готовы. Но главное даже не это. Закончилось время этих временных работ, а дальше что? Люди вернутся в регистры безработицы? То есть не решается главный вопрос – откуда возьмутся рабочие места, на которых люди продолжат работать. Ключевая проблема – это не безработица, а реформирование экономики таким образом, чтобы она стала генерировать рабочие места. Некоторые эксперты уверены, что антикризисные меры не только не помогают снизить безработицу, но, наоборот, разгоняют ее⁶.

Актуальность проблемы вызывает необходимость некоторых изменений в работе барнаульского Центра занятости



по регулированию безработицы и рынка труда. Предлагается рассмотреть два подхода для повышения эффективности работы:

- оценка интенсивности работы: чем больше загружены специалисты, тем выше оценка их труда (используются количественные характеристики, включающие число обращений клиентов в органы службы занятости, имеющих вакансии, произведенных начислений пособий и т.д.);

- оценка эффективности работы: чем больше полезного эффекта приходится на единицу работы, тем выше уровень трудоустройства, заполнения вакансий, результативности различных мероприятий и т.п.

Оптимальная система оценки должна сочетать оба подхода, чтобы показатели интенсивности работы уравновешивались требованиями к ее эффективности. Исходя из этого, Центру занятости населения Барнаула предлагается ввести в систему целевых индикаторов дополнительные критерии, показатели которых наиболее полно отражают основные аспекты деятельности службы занятости населения, а именно:

1) количество граждан, которым было отказано в присвоении статуса безработного. Данный показатель отражает эффективность (в том числе активность) сотрудников Центра занятости при трудоустройстве проблемных клиентов. Наличие определенного процента «отказников» предполагает необходимость усиления индивидуального подхода к клиентам в работе специалистов Центра занятости;

2) количество граждан, трудоустроенных в течение 10 дней до присвоения статуса безработного. Экспресс-трудоустройство – бесспорный результат эффективной работы. Например, в европейских странах, в частности в Голландии, главной задачей службы занятости («Центр работы и дохода») и основным показателем качества ее деятельности является недопущение ситуации получения пособия. Трудоустройство «с порога» – этот показатель напрямую влияет на материальное поощрение сотрудников голландской службы занятости;

3) количество повторно обратившихся в Центр занятости граждан (в течение 6 месяцев после того, как они нашли работу);

4) количество граждан, снятых с учета за длительную (более месяца) неявку в органы службы занятости без уважительных причин. Данный показатель го-

ворит о нежелании клиента воспользоваться услугами службы занятости либо сообщить специалисту о своем трудоустройстве. В любом случае рост количества неявок является тревожным фактом и требует пересмотра порядка действий при оказании услуг;

5) численность безработных граждан, отказавшихся от услуг службы занятости. Конечно, нельзя однозначно утверждать, что общее количество отказавшихся от услуг Центра занятости вызвано их низким качеством. Однако во многих случаях отказ – это именно неудовлетворенность услугами, что, несомненно, является основанием для поиска путей совершенствования работы специалистов Центра занятости населения с гражданами.

Необходимо повысить имидж службы занятости и популярность ее среди населения для повышения числа обращений граждан в Центр занятости и сокращения показателя уровня общей безработицы, для чего необходимо:

– усилить информационную деятельность Центра занятости о предоставлении услуг для населения и работодателей, о возможностях, активной политике занятости, проводимой Центром. Это необходимо для того, чтобы граждане обращались в Центр занятости не только за получением пособия по безработице, а пользовались всем спектром предоставляемых бесплатных услуг;

– наладить более тесное сотрудничество со СМИ. Создать серию познавательных программ с пояснениями о возможностях и услугах Центра занятости.

На государственном уровне необходимо законодательно усилить контроль за частными биржами труда и кадровыми агентствами, приоткрыть новые, так как огромное количество рабочих мест, на которые рассчитывают уволенные граждане, существует только на бумаге или в Интернете. Люди бесполезно тратят на них время и деньги, что вызывает недовольство государственной политикой.

Следует еще раз отметить, что на рынке труда Барнаула наблюдается структурный дисбаланс между предлагаемыми вакансиями и профессиональным составом безработных граждан, т.е. дефицит квалифицированных рабочих. Решать эту проблему возможно с помощью активной работы по профессиональной ориентации молодежи, чтобы еще на стадии выбора профессии скорректировать число потенциальных безработных. Для этого необходимо наладить более тес-

ные связи между работодателями и вузами, такими, например, как Алтайский государственный аграрный университет (так как край аграрный), Алтайский государственный технический университет (так как необходимы грамотные специалисты, инженеры, механики и др.), и Центром занятости населения, который должен проводить активную профориентационную работу в школах, имея результаты мониторинга. Кроме того, необходимо законодательно прописать больше бюджетных средств, направляемых на мероприятия по профориентации, проведение мониторинга и анализа востребованных и невостребованных профессий, так как самим абитуриентам при поступлении в вуз сложно оценить, насколько будет востребована выбранная ими профессия через пять лет.

Сделать обязательным прохождение производственной практики и освоение новейших производственных технологий прямо на рабочих местах. Если говорить о приоритетах при подготовке специалистов рабочих профессий, то прежде всего нужна согласованная государственная политика на всех уровнях.

Необходимо отрабатывать схемы сотрудничества предприятий и учебных заведений. Так, например, заводом ОАО ХК «Барнаултрансмаш» реализуется проект «Рабочие нового поколения» совместно с базовым Профессиональным училищем № 37. Для реализации проекта на предприятии создан Центр профессионального развития, в задачи которого входит повышение квалификации работников, освоение смежных профессий. В Центре открыли учебный класс, оснащенный новой компьютерной техникой, которая позволяет вести подготовку квалифицированных кадров на более высоком прогрессивном уровне. Учащиеся, прошедшие обучение по этой системе, получают две-три смежные специальности, заканчивая училище специалистами четвертого-пятого разряда. Будущие рабочие, заключив договор с предприятием, могут получать ежемесячную стипендию, а после учебы найти здесь гарантированное место работы.

Сегодня на Алтае, к сожалению, нет системы поиска талантливых людей и ведения их к вершинам карьеры. Поздно искать таланты после вуза, элиту надо формировать еще со школьной скамьи. Надо создавать специальные школы, «инкубаторы» с дальнейшей программой развития, обучения, с частичным





или полным государственным финансированием талантливых детей.

На рынке труда Барнаула отмечается значительное несоответствие ищущих работу граждан и имеющихся вакансий по половому признаку. Среди безработных граждан преобладают женщины – 70 %. С целью улучшения ситуации предлагается:

1. Совершенствовать программу КЦП по повышению уровня занятости женщин, имеющих малолетних детей.

Одна из главных проблем для женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком, – длительный перерыв в работе, который часто приводит к потере квалификации. Хорошо, если будущая мама уходила в декрет с рабочего места, которое ей гарантировано и после отпуска. Но чаще встречаются другие ситуации, когда выходить некуда, а предприятие не торопится брать на работу молодую маму, у которой дома малыш и которая не способна конкурировать с теми, кто постоянно пополнял свой «профессиональный багаж». Чтобы помочь этим женщинам найти работу, Центру занятости рекомендуется разработать специальную программу «Слабый пол – сильные кадры» по профессиональному обучению для женщин, имеющих детей до 3 лет, за счет софинансирования, так как Центр занятости имеет право обучать только тех, кто официально признан безработным.

Профессиональное обучение рекомендуется осуществлять под конкретные рабочие места либо по профессиям, специальностям, полученным до рождения ребенка, по согласованию с женщиной и работодателем, предоставившим ей отпуск по уходу за ребенком; по согласованию с работодателем и женщиной осуществлять подбор графика и сроков обучения и заключать четырехсторонние договоры о профессиональном обучении между Центром, работодателем, учреждением и женщиной.

В контексте с общепризнанной проблемой женской занятости и безработицы данная программа направлена на оказание действенной помощи по возвращении к активной трудовой деятельности женщин, имеющих детей в возрасте до 3 лет, адаптации к требованиям современного рынка труда и поддержки их социального и профессионального статуса.

2. Организовать биржу надомного труда, главная задача которой – эффективное содействие трудоустройству женщин на дому. Ведь надомная работа открывает для женщин новые возможности по сочетанию семейных обязанностей

и трудовой деятельности, в особенности для тех, кто вынужден по различным причинам находиться дома (уход за малолетними детьми, престарелыми родителями или больными членами семьи, по состоянию своего здоровья). Для этой категории женщин надомный труд зачастую является единственным средством получения дохода. Следует сформировать отдельный банк вакансий рабочих мест с учетом специфики и особенностей труда – специализированные общественные и временные работы для женщин.

Вместе с этим для создания дополнительных рабочих мест для женщин целесообразно расширение сети учреждений социального обслуживания населения и видов предоставляемых услуг.

Возникает необходимость законодательно проработать меры, стимулирующие работодателей повышать уровень квалификации своих работников, например, ввести:

- нормы по компенсации затрат предприятия на адаптацию выпускников образовательных учреждений высшего и профессионального образования;

- нормы обязательных минимальных инвестиций на развитие персонала на предприятиях. Надо учитывать спрос работодателя на специализированные знания и навыки, привязанные к конкретной технологии.

Может быть, имеет смысл готовить работника на образовательных курсах не два месяца, как сейчас, а учить за государственный счет пару лет, но при этом дать ему специальность высокой квалификации. Самое главное, что должно давать образование, – базовую подготовку и желание учиться всю жизнь.

Негативные изменения на рынке труда, ставшие следствием влияния мирового финансового кризиса, потребовали от органов государственной власти принятия экстренных мер. В масштабах края и города кризисные тенденции проявляются в форме снижения объемов производства на отдельных предприятиях, принятия работодателями решений о ликвидации организаций, сокращении численности или штата работников.

Создание на базе КГУ «Центр занятости населения г. Барнаула» Центра оперативного реагирования позволит осуществлять необходимый контроль за выполнением КЦП «Дополнительные меры по снижению напряженности на рынке труда Алтайского края в 2009 г.».

Исходя из складывающейся обстановки в Барнауле, приоритетным на-

правлением в решении проблем рынка труда была и остается на сегодняшний день активная политика занятости, которая способствует сокращению периода безработицы и скорейшему возвращению безработных к производительному труду. Главный же путь решения проблемы безработицы на рынке труда – это экономический рост производства, что приведет к увеличению темпа роста числа занятых в экономике.

Формирование и развитие рынка труда – сложный и длительный процесс, который нуждается в постоянном регулировании. Поэтому проблемам регулирования рынка труда должно отводиться большое внимание, чтобы выработать и реализовать единую общенациональную стратегию занятости населения.

Государственное воздействие на занятость и уровень безработицы трудоспособного населения должно стать неотъемлемой частью общей системы регулирования экономики и социальной политики.

Некоторые специалисты считают, что любой кризис – это начало движения к чему-то новому и лучшему. Для работодателей – это возможность модернизировать производство, внедрить современные технологии, оптимизировать структуру, переучить персонал. Для тех, кто потерял работу, – получить новую профессию, открыть собственное дело, стать более мобильным, жизнестойким и целеустремленным.

¹ Состояние рынка труда Алтайского края 2008–2009 гг. – Мониторинг.

² О занятости населения в Российской Федерации: Федеральный закон от 19.04.1991 г.; №1032-1 (в ред. Федерального закона от 25.12.2008 г. №287-ФЗ).

³ О предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 31.12.2008 г. № 1089.

⁴ Постановление Администрации Алтайского края о краевой целевой программе «Дополнительные меры по снижению напряженности на рынке труда Алтайского края в 2009 году» от 15.01.2009 № 8.

⁵ УТЗН Алтайского края. Официальный сайт, 2009. – [Электронный ресурс] Режим доступа <http://depalt.alt.ru>

⁶ Архив статей авторов: В. Гимпельсон, Е. Гонтмахер, 2008–2009. – [Электронный ресурс] Режим доступа <http://www.rg.ru>.





Василий Иванович Куц, председатель комитета Алтайского краевого Законодательного Собрания по экономической политике, промышленности и предпринимательству, кандидат экономических наук

Региональное нормотворчество в экономической сфере, с одной стороны, определяется федеральными принципами, а с другой – зависит от специфики экономического развития, уклада и профиля региона. При принятии региональных норм регулирования экономики крайне важна их сбалансированность, поскольку при чрезмерном увлечении региональной спецификой легко скатиться к нормативному сепаратизму и утрате региональной экономической значимости, а при увлечении федеральными тенденциями можно потерять территориальную идентичность и забыть о внутренних резервах развития.

РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА В РЕГУЛИРОВАНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ НА ТЕРРИТОРИИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

Направления работы комитета Алтайского краевого Законодательного Собрания по экономической политике, промышленности и предпринимательству

Приоритет в деятельности комитета Алтайского краевого Законодательного Собрания по экономической политике, промышленности и предпринимательству – это совершенствование нормативно-правовой базы Алтайского края, направленной на поддержку и регулирование отношений прежде всего в реальном (промышленном) секторе экономики.

При этом деятельность комитета осуществляется по ряду направлений:

- законодательная деятельность в оп­ределении стратегических направлений социально-экономического развития края, сфере поддержки отраслей реального сектора экономики края, владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, связи, туризма;

- подготовка законодательных инициатив в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, заключений и предложений по проектам федеральных законов;

- участие в реализации основных направлений государственной политики в экономике края;

- взаимодействие с органами исполнительной власти, общественными объединениями промышленников и предпринимателей;

- контроль за исполнением законов края и постановлений Алтайского краевого Законодательного Собрания;

- работа с письмами и обращениями граждан.

В период 2008–2009 гг. депутаты комитета по экономической политике, промышленности и предпринимательству рассмотрели и внесли изменения в законы Алтайского края «О промышленной политике», «Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае», «Об упорядочении деятельности по сбору, заготовке, хранению, транспортировке, подготовке, переработке и реализации лома и отходов черных и цветных металлов и их сплавов на территории Алтайского края», «О поддержке лизинговой деятельности в отраслях реального сектора экономики Алтайского края» с целью их приведения в соответствие с нормативными правовыми актами Российской Федерации и Алтайского края. Активное участие комитет принимал в разработке закона Алтайского края «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Алтайском крае».

Значительное внимание уделялось проблемам жилищно-коммунального хозяйства. Депутаты неоднократно рассматривали ход реализации меро­прия-

тий, предусмотренных краевой целевой программой «Модернизация жилищно-коммунального комплекса Алтайского края на 2007–2010 годы». Кроме того, исполнение мероприятий по реализации Федерального закона № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» также находилось на контроле комитета. На заседаниях системно заслушивается вопрос о подготовке топливно-энергетического комплекса Алтайского края к отопительным сезонам.

Комитет ведет целенаправленную работу по созданию механизмов активизации платежеспособного спроса на жилье. Для оздоровления ситуации в сфере жилищного строительства в крае реализуется Постановление Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2008 г. № 902 «О мерах по стимулированию рынка жилищного строительства в 2008–2009 годах». Например, ООО «Жилищная инициатива» заключен государственный контракт с Министерством обороны Российской Федерации на продажу 10 квартир (607 кв.м) для предоставления их военнослужащим, с ФГУ «Объединенная дирекция по реализации федеральных инвестиционных программ» по поставке 20 квартир (1232 кв.м) для дальнейшего их предоставления гражданам, уволенным с военной службы. Совместно с комитетами и управлениями Администрации Алтай-





ского края ведется работа по привлечению средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ) для завершения строительства домов с высокой степенью строительной готовности для переселения граждан из аварийного жилого фонда.

В целях упрощения процедуры оформления прав на земельные участки для размещения на них временных построек (гаражей, погребов, палаток, лотков, других подобных объектов), повышения заинтересованности органов местного самоуправления Барнаула в осуществлении контроля за надлежащим использованием земельных участков, а также сокращения периода оформления документов принят закон Алтайского края от 2 июля 2008 г. № 55-ЗС «О внесении изменений в закон Алтайского края «О полномочиях органов государственной власти Алтайского края в сфере управления и распоряжения земельными участками в Алтайском крае». Принятый закон позволяет органам местного самоуправления Барнаула самостоятельно осуществлять распоряжение земельными участками для размещения на них указанных выше объектов, а также предоставлять земельные участки в собственность садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединений и их членов.

В мае 2008 г. принят закон Алтайского края № 42-ЗС «О порядке определения размера части прибыли краевых государственных унитарных предприятий, подлежащей перечислению в краевой бюджет», устанавливающий, что размер перечисляемой в краевой бюджет части прибыли не может превышать 10% от прибыли, остающейся в распоряжении краевых государственных унитарных предприятий после уплаты налогов и иных обязательных платежей.

Продолжается практика приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным, в результате чего были разработаны и приняты: закон Алтайского края «О внесении изменений в закон Алтайского края «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Алтайского края»; закон Алтайского края

«О внесении изменений в закон Алтайского края «Об энергосбережении, повышении эффективности использования топливно-энергетических ресурсов в Алтайском крае», а также закон Алтайского края «О внесении изменений в закон Алтайского края «О бесплатном предоставлении в собственность земельных участков». Последним из названных законов предлагается предоставлять земельные участки в собственность бесплатно как гражданам, так и отдельным юридическим лицам. Определены случаи и категории граждан, имеющих право на бесплатное получение земельных участков, а также условия их бесплатного предоставления.

Особо следует отметить такое направление деятельности комитета, как разработка региональных нормативных механизмов поддержки предпринимательства.

В рамках реализации Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» принят закон Алтайского края от 17 ноября 2008 г. № 110-ЗС «О развитии малого и среднего предпринимательства в Алтайском крае». Целью закона является: создание механизмов обеспечения благоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности в крае, увеличение количества малых и средних предприятий и обеспечение их конкурентоспособности, увеличение доли производимых данными предприятиями товаров, работ, услуг в объеме валового регионального продукта, увеличение налоговых доходов бюджетов всех уровней, развитие самозанятости населения. В законе приведен подробный перечень конкретных мер, принимаемых органами исполнительной власти Алтайского края в пределах их компетенции в целях оказания имущественной и финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки.

Кроме этого, утверждена ведомственная целевая программа «О государственной поддержке и развитии малого и среднего предпринимательства в Алтайском крае на 2008–2010 годы»

(постановление Администрации Алтайского края от 7 ноября 2007 г. № 507).

Уже сегодня малый и средний бизнес – это солидная часть российской экономики, причем наиболее гибкая и мобильная ее часть, способная быстро перестраиваться под запросы рынка. В сфере малого и среднего бизнеса работают энергичные, самостоятельные люди, многие из которых начинали свое дело буквально «с нуля». И не только добились личного успеха, но и создали миллионы новых рабочих мест. Тем самым на практике реализуется одна из важнейших социальных задач – формирование устойчивого среднего класса.

На сегодня в крае действует более 7,5 тысяч малых предприятий (без учета микропредприятий). Индивидуальную предпринимательскую деятельность осуществляют почти 80 тысяч человек. В аграрном секторе занято около 6 тысяч крестьянских (фермерских) хозяйств. Всего в сфере малого и среднего бизнеса задействованы более 400 тысяч человек, или свыше 30% экономически активного населения края.

На региональном уровне принято решение предоставлять гранты начинающим предпринимателям. Из федерального бюджета на софинансирование мероприятий по поддержке предпринимательства поступило 228 млн рублей. Они входят в региональный пакет антикризисных мер и действующую краевую программу государственной поддержки и развития малого и среднего предпринимательства. Мероприятия предусматривают оказание адресной финансовой поддержки субъектам малого и среднего бизнеса, в том числе начинающим предпринимателям. В краевом бюджете на финансирование программы предусмотрено 57 млн рублей.

В Алтайском крае осуществляются следующие формы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства:

- предоставление начинающим субъектам малого предпринимательства грантов для открытия собственного бизнеса (постановление Администрации Алтайского края от 25 марта 2009 г. № 106);

- создается Алтайский фонд микрозаймов (постановление Администра-



ции Алтайского края от 13 марта 2009 г. № 91);

- субсидирование части затрат по техническому перевооружению субъектов малого и среднего предпринимательства, занятых сельскохозяйственным производством, включая крестьянские (фермерские) хозяйства (постановление Администрации Алтайского края от 16 декабря 2008 г. № 545);

- создан Гарантийный фонд обеспечения обязательств субъектов малого и среднего предпринимательства в Алтайском крае (постановление Администрации Алтайского края от 16 ноября 2007 г. № 533);

- субсидирование части банковской процентной ставки по кредитам, привлекаемым субъектами малого и среднего предпринимательства (постановление Администрации Алтайского края от 4 мая 2009 г. № 201);

- поддержка субъектов малого предпринимательства, производящих товары (работы, услуги), предназначенные для экспорта (постановление Администрации Алтайского края от 11 сентября 2008 г. № 373).

Принятие закона Алтайского края от 1 декабря 2008 г. № 114-ЗС «Об установлении предельного максимального значения площади и срока рассрочки оплаты при отчуждении из государственной собственности Алтайского края или муниципальной собственности недвижимого имущества, арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства» направлено на оказание адресной господдержки предприятиям малого и среднего предпринимательства посредством установления для них преференций в приватизации арендуемых объектов недвижимого имущества.

Основным инструментом финансовой поддержки является возмещение части банковской процентной ставки по привлекаемым кредитам. В 2008 г. за счет средств краевого бюджета субсидирование части банковской процентной ставки по привлеченным кредитам уже получили 156 субъектов малого и среднего бизнеса. С ними заключены договоры на оказание государственной поддержки по 458 инвестиционным проектам. Общая сумма привлеченных кредитных ресурсов составила свыше 780 млн руб-

лей, а сумма субсидий из средств краевого бюджета – 15 млн рублей.

Продолжается развитие сети бизнес-инкубаторов в крае. Практика показывает, что в ряды малого и среднего бизнеса вливается в основном отряд молодых специалистов, которые только заканчивают учебные заведения, и для них, благодаря инкубаторам, создаются нормальные стартовые условия.

Одна из самых острых проблем, сдерживающих развитие малого и среднего предпринимательства, – административные барьеры. Это явление не только препятствует развитию бизнеса, но и становится причиной ухода предприятий малого и среднего предпринимательства в «теневую» экономику. Также среди факторов, сдерживающих развитие малого и среднего бизнеса, – затрудненный доступ к финансовым ресурсам и недостаточная информационная поддержка. Не способствуют нормальной работе предприятий малого бизнеса и частые проверки со стороны контролирующих органов.

27 мая 2009 г. проведено заседание круглого стола на тему: «О взаимодействии органов законодательной, исполнительной власти Алтайского края и некоммерческих объединений по вопросам устранения административных барьеров в развитии предпринимательства в современных условиях».

Роль комитета АКЗС по экономической политике, промышленности и предпринимательству в период мирового финансового кризиса

В сегодняшних условиях основная задача региональной власти – в полном объеме реализовать публичные социальные обязательства государства перед населением. Речь идет о социальной поддержке, медицине, противодействию росту безработицы, реализации программ переобучения и переподготовки работников.

Необходимо отметить, что в Алтайском крае в апреле 2009 г. со всеми поправками без проблем и разногласий принят региональный бюджет, который сохраняет социальную направленность и ориентирован на развитие экономики региона. И, несмотря на то, что в 2009 г. складываются объективные ограничения по привлечению источников финан-

сирования дефицита бюджета, бюджет сохраняет социальную направленность. Он поддерживает все финансовые обязательства для разных слоев населения, взятые прежде по заработной плате, по пособиям и льготам, иным мерам социальной поддержки граждан. Сохранен объем расходов, связанных с оплатой коммунальных услуг бюджетных организаций. По всем направлениям предусмотрено софинансирование социальных программ и программ развития реального сектора экономики. В целом произошли изменения по уменьшению расходов бюджета на 9%, но по сравнению с 2008 г. рост расходной части бюджета составил 31%.

Комитет по экономической политике, промышленности и предпринимательству, реализуя антикризисную программу Правительства России, включился в разработку и реализацию комплекса мер, которые позволят минимизировать последствия финансово-экономического кризиса. В частности, к этим мерам можно отнести:

- Мониторинг экономических процессов. Сегодня на уровне Администрации края и Алтайского краевого Законодательного Собрания создана антикризисная группа, осуществляющая эту работу. Основной объем информации добровольно передается хозяйствующими субъектами с учетом того, что она используется исключительно в целях оказания им оперативной помощи. Представители комитета вошли в межведомственную рабочую группу по мониторингу экономической ситуации и состояния финансового рынка Алтайского края и возглавили подгруппы по мониторингу деятельности социально значимых предприятий региона (В.И. Куц, председатель комитета) и по тарифному регулированию (А.А. Андронов, заместитель председателя).

- Сформирован список системообразующих предприятий. В списках предприятий, составленных Правительством РФ, значатся 19 предприятий и организаций края, курируемых Минэкономразвития, и столько же – социально значимых градообразующих предприятий, курируемых Минрегионом. В региональном списке в общей сложности 88 предприятий, из них 26 – крупнейшие в сфере





АПК. В стройиндустрии за основу принят перечень организаций, утвержденный постановлением Администрации Алтайского края от 3 декабря 2004 г. № 639 «Об утверждении перечня крупных экономически или социально значимых организаций Алтайского края».

- Идет интенсивное взаимодействие с федеральными властями. Работа в этом направлении предпринимается с целью увеличения объемов государственного (включая оборонный) заказа для предприятий региона, привлечения в край дополнительных государственных инвестиций, облегчения допуска региональных предприятий к кредитным ресурсам. Так, в декабре 2008 г. заключено соглашение между Администрацией Алтайского края и Внешэкономбанком. Сегодня в кредитном портфеле ВЭБа около десятка инвестпроектов предприятий и организаций края с объемом кредитных заимствований свыше 25 млрд руб. Следствием планомерной работы Администрации края на федеральном уровне являются значительные объемы гособоронзаказа, которым обеспечены ОАО «Ротор», ФКП «Бийский олеумный завод», ФНПЦ «Алтай».

- Ведется большая работа по снижению напряженности на рынке труда. Для содействия занятости населения Алтайского края из федерального бюджета предусмотрены субвенции в размере свыше 1 млрд 400 млн рублей. Кроме того, утверждена региональная программа дополнительных мероприятий по снижению напряженности на рынке труда, предусматривающая оказание реальной государственной поддержки 42 тысячам работников предприятий края. Уже подписано соглашение с Рострудом, согласно которому регион получит из федерального бюджета 750 млн рублей. Еще 39,5 млн рублей будет направлено на борьбу с безработицей из краевого бюджета.

Разрабатываются нормативные акты, позволяющие системно реализовать подготовку и переподготовку рабочих кадров массовых профессий с учетом динамики региональных и муниципальных рынков труда.

Принята краевая целевая программа «Подготовка квалифицированных рабочих кадров для различных отраслей экономики Алтайского края» на 2008–

2012 годы» (закон Алтайского края от 5 декабря 2008 г. № 130-ЗС). Главная цель программы – создание эффективного механизма управления формированием, сохранением, воспроизводством, развитием потенциала квалифицированных рабочих кадров, обеспечивающего развитие экономики и социальной сферы Алтайского края. Общий объем финансирования программы составляет 306,3 млн рублей.

Принята краевая целевая программа «Дополнительные меры по снижению напряженности на рынке труда Алтайского края в 2009 году». В рамках данной программы планируется прохождение профессиональной переподготовки (повышения квалификации, обучения новой профессии, стажировки на новом рабочем месте) не менее 4,9 тысяч работников организаций, находящихся под риском увольнения. Сформирован перечень организаций, на которые будут трудоустроены высвобождаемые работники после окончания опережающего профессионального обучения.

Утверждена ведомственная целевая программа «Губернаторская программа подготовки профессиональных кадров для сферы малого и среднего предпринимательства Алтайского края в 2009–2011 годах» (постановление Администрации Алтайского края от 5 декабря 2008 г. № 512).

В апреле 2009 г. состоялось выездное заседание комитета в Рубцовске для решения проблем трудоустройства. В частности, прошло заседание комитета на тему реализации краевой целевой программы «Подготовка квалифицированных рабочих кадров для различных отраслей экономики Алтайского края» применительно к предприятиям агромашиностроительного комплекса.

Реализуя антикризисную программу Правительства России, региональная власть, и в том числе комитет по экономической политике, системно работают по поиску внутренних источников роста экономики региона.

В условиях кризиса агропромышленный комплекс Алтайского края стал сферой, которая способна дать пусть не очень высокую, но долгосрочную и надежную прибыль, именно поэтому в ре-

гионе сделана ставка на форсирование крупных аграрных проектов с государственным участием, которые в перспективе способны вытеснить импорт. Прежде всего, речь идет о программе «Комплексное развитие Алтайского Приобья». Идеология программы проработана с учетом инвестиционных возможностей региона, муниципальных образований, частного бизнеса. Программа предусматривает строительство объектов по производству сельхозпродукции крупных молочных, птицеводческих («Алтайский бройлер») и свиноводческих комплексов («Алтайский бекон»). Что касается рекреационной отрасли экономики, то развитие туристско-рекреационного комплекса «Бирюзовая Катунь» уже сегодня существенно поддерживает экономическое состояние южных районов Алтайского края, и мы рассчитываем на то, что кризисные тенденции повлияют на перераспределение туристических потоков с международного на российский рынок и число отдыхающих на Алтае вырастет.

В 2009 г. принят закон Алтайского края №62-ЗС «О полюсах инновационного развития в Алтайском крае». Основная цель этого закона заключается в обеспечении благоприятных условий для создания и внедрения новых технологий в производство посредством формирования и функционирования полюсов инновационного развития. Полюс инновационного развития представляет собой территориально обособленный комплекс взаимосвязанных производств, научно-исследовательских подразделений и обслуживающих центров, динамичный рост и инновационная активность которых создают условия для интенсивного развития окружающего экономического пространства. Целью формирования полюсов инновационного развития является решение задач стратегии социально-экономического развития Алтайского края на период до 2025 г., повышение эффективности использования возможностей муниципальных образований, содействие занятости и росту качества жизни населения путем создания новых и развития традиционных секторов экономики Алтайского края на инновационной основе.





Александр Алексеевич Романенко, председатель комитета Алтайского краевого Законодательного Собрания по бюджету, налоговой и кредитной политике

Экономическое и социальное развитие территории, обеспечение эффективного функционирования жизнеобеспечивающих систем общества является первоочередной задачей органов государственной власти. Системный анализ регулирующих механизмов значительную роль в этом вопросе отводит бюджету. В данной статье раскрывается значение оптимизации бюджетного процесса для развития экономики и социальной сферы региона и механизмы повышения его эффективности, применяемые в Алтайском крае.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ КАК ИНСТРУМЕНТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

Бюджет по своей экономической сущности представляет собой финансовый инструмент перераспределения денежных потоков. В отличие от стихийно саморегулирующегося рыночного механизма бюджет регулирует направление финансовых потоков в экономике и социальной сфере в определенных отраслях, имеющие стратегическое значение для общества, способствуя планомерному экономическому и социальному развитию. Кроме того, бюджет выполняет роль передаточного механизма при осуществлении взаимодействия уровней власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Фактически бюджет – это механизм концентрации финансовых ресурсов, необходимых для осуществления функций государства и местного самоуправления, и направления их на решение конкретных задач. Необходимой составляющей эффективного функционирования финансовой системы государства, безусловно, является ее четкая организация и подчинение строго определенным правилам.

В начале 90-х гг. прошлого века экономическая и финансовая система страны подверглась сильнейшей дезорганизации. Действовавшие годами фискальные и распределительные механизмы были разрушены, при этом наблюдалось стихийное возникновение новых механизмов формирования доходов бюджета и форм осуществления бюджетных расходов.

В конце 90-х назрела объективная необходимость структурного реформирования системы государственных и муниципальных финансов. Была проведена налоговая реформа, сократившая количество налогов с 51 до 19. Начиная с 2003 г. в стране проведены административная реформа, реформа местного самоуправления и бюджетная реформа. Суть произошедших изменений состоит в установлении четкого распределения между уровнями государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местным самоуправлением властных полномочий, наделении соответствующих уровней власти источниками ресурсов, необходимых для эффективного исполнения этих полномочий, и установлении четкой системы межбюджетных отношений в качестве механизма, регулирующего функционирование системы.

В рамках проводимых в стране бюджетных реформ в Алтайском крае реализована Концепция реформирования региональных финансов, которая имела основной целью создание условий для устойчивого социально-экономического развития Алтайского края путем повышения эффективности управления региональными финансами и повышения эффективности использования бюджетных средств. Достижение указанной цели требовало реализации конкретных задач, важнейшими из которых являлись:

– реформирование бюджетного процесса;

– создание условий для развития доходной базы краевого бюджета и совершенствование системы государственных инвестиций;

– реструктуризация и оптимизация сети бюджетных учреждений;

– совершенствование межбюджетных отношений;

– проведение административной реформы.

Под реформированием бюджетного процесса понимается ряд мер, направленных на повышение открытости и прозрачности процедуры составления и исполнения бюджета, вовлечение в него общественных институтов путем проведения публичной экспертизы проектов нормативных правовых актов, публикации в средствах массовой информации проектов и принятых нормативных актов в области налоговой и бюджетной политики, а также внедрение механизма формализации процедур планирования и осуществления бюджетных расходов.

Необходимо заметить, что еще в 2000 г., задолго до начала реализации Концепции реформирования региональных финансов, Алтайский край в числе первых среди регионов России осуществил полный переход на федеральную казначейскую систему исполнения краевого бюджета. Это способствовало установлению прозрачной системы кассового исполнения бюджета с четко организованной многоступенчатой системой финансового контроля. В настоящее время эта практика в полном объеме





распространена и на бюджеты муниципальных образований края.

В рамках реализации программы реформирования финансов Алтайского края внесены изменения в законы Алтайского края «О правотворческой деятельности», «Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае», «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае». Суть изменений заключается в придании бюджетному процессу, осуществляемому органами государственной власти Алтайского края, открытости и гласности, оптимизации процесса принятия органами государственной власти края решений, влияющих на осуществление расходов краевого бюджета.

В настоящее время в Алтайском крае завершён очередной этап реформирования бюджетного процесса – переход к формированию трехлетнего бюджета, построенного по принципу «скользящей трехлетки». Целесообразность этого перехода обусловлена необходимостью стабилизации бюджетного процесса, повышения предсказуемости и последовательности решений органов государственной власти Алтайского края и органов местного самоуправления в области налоговой и бюджетной политики.

Логичным следствием реформирования бюджетного сектора стала необходимость применения нового формализованного подхода к осуществлению бюджетных расходов, основанного на принципах объективной целесообразности и конечной эффективности. В бюджетную сферу все более проникают принципы финансового менеджмента. В связи с этим наиболее важной и значимой составляющей реформирования бюджетного планирования становится бюджетирование, ориентированное на результат. Для реализации этой задачи необходимо, во-первых, создать систему учета потребности в бюджетных услугах, утвердить стандарты качества бюджетных услуг; во-вторых, создать систему показателей для оценки результатов деятельности бюджетополучателей. Это позволит перейти к планированию бюджета исходя из необходимости удовлетворения потребности конкретных получателей в бюджетных услугах и избежать необоснованных затрат бюджетных средств.

Точный и прозрачный механизм бюджетного планирования, ориенти-

рованного на достижение заданного результата, позволит сформировать реалистичные целевые программы на основе прогноза стоимости предоставления бюджетных услуг и прогноза потребности в этих услугах. Отчеты о фактических объемах предоставления бюджетных услуг будут служить бесспорным основанием для корректировки целевых программ и, соответственно, объемов их финансирования. Обоснованные целевые программы позволят сформировать реалистичный бюджет на очередной финансовый год и плановый период, фактическое исполнение которого будет минимально отличаться от плановых показателей.

Организация эффективной работы бюджетного механизма только за счет реформирования методики распределения расходов бюджета невозможна. Необходимо создать условия для стабильного приращения ресурсной базы. Реализация этой задачи должна проходить в трех направлениях.

Во-первых, создать систему мониторинга задолженности плательщиков по платежам в бюджет. Прозрачность и определенность в этом вопросе позволят утвердить систему критериев бюджетной и социальной эффективности предоставления льгот и рассрочек и установить запрет на их предоставление при несоответствии утвержденным критериям.

Во-вторых, необходимо утвердить порядок предоставления субъектам малого предпринимательства консультационной и организационной помощи и создать систему мониторинга их деятельности, направленную на повышение прозрачности этого сектора экономики.

В-третьих, для повышения эффективности использования государственного имущества, а также имущества унитарных предприятий и долей в уставных капиталах организаций необходимо утвердить порядок оценки рыночной стоимости государственного имущества и других активов и создать систему раскрытия информации о составе и стоимости государственного имущества и других активов, а также о результатах деятельности унитарных предприятий и организаций, доли в уставном капитале которых принадлежат Алтайскому краю. Полученная информация позволит утвердить систему критериев для определения целесообразности нахождения имущества и других активов в собствен-

ности Алтайского края и будет способствовать повышению рентабельности указанного источника доходов.

Кроме того, регулирование доходного потенциала возможно организовать путем осуществления точечных бюджетных инвестиций, направленных на создание и ускоренное развитие имеющихся «точек экономического роста». В составе расходов краевого бюджета предусматриваются средства на поддержку производственного сектора экономики края, при этом преимущество при распределении указанных расходов бюджета предоставляется лизинговым схемам приобретения оборудования и субсидированию расходов по уплате налога на имущество, приобретаемое в рамках реализации инвестиционных проектов, а также субсидированию процентных ставок по кредитам, привлекаемым на инвестиционные цели. Создана и достаточно успешно работает система критериев отбора проектов на основе показателей экономической и бюджетной эффективности инвестиционных расходов.

Активная роль в стимулировании развития реального сектора экономики как механизма решения задачи по увеличению доходов бюджета отводится повышению уровня оплаты труда работников. Органами государственной власти определены приоритетные направления социально-экономического развития Алтайского края, в числе которых повышение уровня и качества жизни населения Алтайского края. Одна из основных задач для достижения указанной цели состоит в обеспечении стабильного роста доходов населения края на основе восстановления стимулирующей функции заработной платы, создания условий для реализации трудовых прав граждан. Активно применяются экономические и административные инструменты для повышения заработной платы работников как в бюджетной сфере, так и в секторе реальной экономики, к числу которых можно с уверенностью отнести перевод учреждений бюджетной сферы на новые системы оплаты труда, ориентированные на личный вклад работника в производственный процесс, и активное сотрудничество органов власти с профсоюзами и работодателями в части заключения трехсторонних соглашений со взаимными обязательствами.

На основании мониторинга и прогнозирования ситуации на рынке труда, оценки эффективности использования трудовых ресурсов принимаются меры



по созданию условий, обеспечивающих повышение реального уровня заработной платы, своевременную ее выплату.

Наряду с вопросами повышения оплаты труда особое внимание уделяется обеспечению публичных нормативных обязательств перед отдельными категориями граждан. В последние годы нам удалось перевести все меры социальной поддержки, предоставляемые на основании нормативных правовых актов Алтайского края из краевого бюджета из натуральной формы в денежную. Это способствует сокращению кредиторской задолженности перед поставщиками услуг, например в коммунальном хозяйстве и на транспорте, и обеспечивает стабильный платежеспособный спрос населения на продукцию и услуги. В особенности это стало заметно в этом году после существенного повышения размера денежных выплат.

Важным этапом реформирования региональных финансов является повышение качества управления муниципальными финансами. Для Алтайского края это особенно актуально, поскольку по числу муниципальных образований мы находимся в числе лидеров среди регионов России.

В рамках реализации этой задачи в крае проведены мероприятия по стабилизации доходной части местных бюджетов путем долгосрочного закрепления нормативов распределения налоговых доходов и утверждения формализованной методики расчета «отрицательных трансфертов».

В рамках реализации заключительного этапа реформы местного самоуправления в Алтайском крае принят пакет законов, регламентирующих бюджетный процесс и систему межбюджетных отношений краевого бюджета с бюджетами муниципальных районов, городских округов и сельских поселений. В целях организации предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям для обеспечения исполнения вопросов местного значения приняты законы Алтайского края «О краевом фонде финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов» и «О краевом фонде финансовой поддержки поселений». Принятие указанных нормативных правовых актов обеспечивает формализованное распределение дотаций бюджетам муниципальных образований на выравнивание бюджетной обеспеченности из краевого фонда финансовой поддержки с исполь-

зованием объективных показателей социально-экономического развития отдельных территорий.

Предполагается дальнейшая формализация процедур по выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований и по распределению средств на софинансирование инвестиционно-ориентированных и социальных расходов местных бюджетов. При этом выравнивание бюджетной обеспеченности должно производиться на основе учета доходного потенциала и определения расходных потребностей на одного жителя, а софинансирование социальных расходов должно основываться на утвержденных стандартах, с учетом индекса, отражающего различия в стоимости предоставления бюджетных услуг между муниципальными образованиями. Для обеспечения справедливого и прозрачного распределения средств капитальных вложений между муниципальными образованиями утвержден среднесрочный план капитального строительства в Алтайском крае. В дальнейшем необходимо совершенствование методики распределения бюджетных ассигнований, направляемых на капитальные вложения в муниципальные образования в порядке долевого финансирования, с учетом обеспеченности муниципального образования объектами социальной и инженерной инфраструктуры. Принцип софинансирования социальных расходов и капитальных вложений должен повысить ответственность местных органов власти за результаты исполнения местных бюджетов.

В перспективе предоставление финансовой помощи муниципальным образованиям должно производиться с учетом качества управления муниципальными финансами и платежеспособности муниципального образования, которые должны определяться по результатам регулярного мониторинга, проводимого в соответствии с утвержденной методикой.

Программа реформирования государственных региональных финансов имеет целью построение четко организованной, строго подчиненной и в то же время достаточно мобильной системы принятия решений органов государственной власти, ориентированной на прогнозируемый результат и предполагающей организацию мониторинга достигнутых результатов и затраченных ресурсов, а также системы организации финансовых потоков, направляемых на реализацию принимаемых решений.

Совершенствование системы региональных финансов имеет особую значимость для Алтайского края, поскольку наш регион по ряду объективных экономических причин принадлежит к числу дотационных субъектов Российской Федерации, т.е. не располагающих ресурсным потенциалом, достаточным для реализации законодательно закрепленных государственных полномочий. Важно организовать направление финансовых потоков таким образом, чтобы их имеющийся объем приносил максимально эффективный результат. В целом направленность бюджетного законодательства Российской Федерации и принимаемые органами власти Алтайского края меры должны способствовать оздоровлению финансовой системы Алтайского края и обеспечить ее функционирование на основе современных технологий финансового менеджмента.

Мы понимаем, что достижение некоторых результатов нашей деятельности еще не говорит об успехе начатых дел. В этом направлении предстоит решить еще немало вопросов и по увеличению доходной части бюджета, и по повышению результативности расходов. В этой области наиболее важной представляется необходимость решения следующих задач:

- организация государственной поддержки наиболее перспективных с точки зрения налогового потенциала сфер промышленности и предпринимательства;
- создание условий для легализации выплат заработной платы работникам;
- завершение преобразования механизма принятия решений о предоставлении бюджетных ассигнований в пользу программных мероприятий, имеющих конечной целью ощутимый и измеряемый результат как в социальной, так и в экономической сферах.

Реализация этих мероприятий позволит создать основу для последовательной и планомерной работы по активизации развития экономики края, снижению уровня сокрытия налогооблагаемой базы, что в конечном итоге приведет к увеличению налоговых поступлений в краевой и местные бюджеты, а реформирование механизма распределения бюджетных средств, повышение его прозрачности и понятности будет способствовать повышению эффективности их использования и, как следствие, обеспечению поступательного развития экономики и социальной сферы региона.





Сергей Николаевич Серов, председатель комитета Алтайского краевого Законодательного Собрания по аграрной политике и природопользованию, председатель Союза агропромышленных формирований Алтайского края

Сельскохозяйственное производство – важнейшая отрасль страны. Алтайский край является значимым субъектом Российской Федерации агропродовольственной направленности. Деятельность предприятий агропромышленного комплекса и развитие сельских территорий невозможны без соответствующего времени законодательства. Комитет Алтайского краевого Законодательного Собрания по аграрной политике и природопользованию ведет законотворческую деятельность в этом направлении с учетом специфики Алтайского края. Для продвижения и осуществления инвестиционного проекта «Алтайское Приобье» ведется работа по приданию ему законодательного статуса через принятие закона «Об особо значимых аграрных территориях Российской Федерации». Реализация этого проекта во многом определит перспективы агропродовольственного развития и производства, и сельских территорий края, закрепит и разовьет положительные тенденции последних лет по наращиванию объемов производства, укреплению материально-технической базы и экономики хозяйств, проведению машинно-технологической модернизации сельскохозяйственной отрасли.

РУКОВОДСТВУЯСЬ ИНТЕРЕСАМИ СЕЛА И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА

Семьдесят лет работы законодательного органа власти Алтайского края, входивших в его организационную структуру постоянной комиссии по сельскому хозяйству, а с 90-х гг. XX в. – комитета по аграрной политике и природопользованию, приходится на сложные периоды истории России и неразрывно связаны с формированием земельных отношений, развитием производства и сельских территорий края.

Кризисное положение сельского хозяйства в постсоветской России начало складываться на начальном этапе аграрной и земельной реформ, когда были приняты Указ Президента РФ от 27 декабря 1991 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР», Постановление Правительства РФ от 29 декабря 1991 г. № 86 «О порядке реорганизации колхозов и совхозов», от 6 марта 1992 г. № 138 «О ходе и развитии аграрной реформы в Российской Федерации», от 4 сентября 1992 г. № 708 «О порядке приватизации и реорганизации предприятий и организаций агропромышленного комплекса».

Кризисные факторы в АПК края начала 90-х гг. XX в. ставили новые проблемные вопросы о необходимости сохранения и эффективного использования земли, организации

работы по восстановлению машинно-тракторного парка, хозяйственных связей по всей цепочке от производителя до потребителя, связей по материально-техническому снабжению предприятий АПК. Были приняты законы Алтайского края, одноименные федеральным законам.

В настоящий период руководством страны поставлен ряд задач. Перед крестьянством – вывод России в лидеры по производству агропродовольствия в мире, перед органами государственной власти – создание комфортных условий проживания и труда для жителей сельской местности, составляющих почти 30% населения страны и 47% населения края. В Алтайском крае перспективным направлением развития агропромышленного производства является реализация проекта «Алтайское Приобье».

Лучшую оценку работы комитета Алтайского краевого Законодательного Собрания по аграрной политике и природопользованию дают две составляющие: первая – это объем принятых актуальных законодательных актов, а вторая – состояние сельскохозяйственного производства края и динамика его развития с учетом влияния на этот процесс всего аграрного законодательства.

За период с 2005 по 2009 г. проведено 53 заседания комитета, рассмотрено 252 вопроса, внесено на сессии Алтайского краевого Законодательного Собрания и принято 67 законов Алтайского края. В 2008 г. принято 17 законов Алтайского края, из них 8 – по инициативе комитета, проведено 9 заседаний комитета, рассмотрено 45 вопросов. В 2009 г. подготовлено и принято 9 законов Алтайского края, проведено 7 заседаний комитета, рассмотрено 15 вопросов. Часть вопросов рассматривались совместно с Советом по вопросам агропромышленного комплекса и сельских территорий, сформированного при Алтайском краевом Законодательном Собрании, и с президиумом «Алтайагропромсоюза».

В 2005 г. агропромышленный комплекс Алтайского края по финансово-производственным и техническим параметрам находился в глубочайшем кризисе. В период 2003–2005 гг. общая рентабельность произведенной продукции не поднималась выше 6%, а по отдельным отраслям была стабильно убыточна. Накопившаяся кредиторская задолженность к сезону полевых работ 2006 г. составляла около 70% годового объема товарной продукции. Снижались посевные площади, поголовье дойного стада на 1 декабря



2005 г. к соответствующему периоду 2004 г. снизилось на 20,4 тысячи голов, что равносильно потере 4,5 тысяч рабочих мест. Приобретение новой техники составляло 1–1,5 % от норматива, большинство хозяйствующих субъектов были не в состоянии приобретать технику. Потери продукции от применения устаревшей техники составляли от 20 до 30 % от объемов производства.

Выработка товарной продукции составляла 6–7 тысяч рублей в месяц, что не обеспечивало достойную заработную плату, которая в 2005 г. составляла 2230 рублей. При этом до 50 % заработной платы выплачивалось натуральными продуктами.

Сложившаяся ситуация в агропромышленном комплексе края и неоправданная затяжка принятия Государственной Думой Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» послужили депутатам комитета основанием для разработки закона Алтайского края «О развитии сельского хозяйства и агропродовольственного рынка в Алтайском крае».

Названный закон определил правовые основы осуществления агропродовольственной политики в Алтайском крае, установил порядок и условия оказания мер государственной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям.

В последнее время отношение к аграрному сектору со стороны государства коренным образом изменилось. Есть Федеральный закон о сельском хозяйстве, Государственная программа развития сельского хозяйства. Одобрена доктрина продовольственной безопасности России. Дорабатывается концепция машинно-технологической модернизации сельского хозяйства на период до 2020 г. Эти документы определяют аграрную политику государства на долгосрочную перспективу.

Именно основополагающие положения ряда законов, прежде всего Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» и закона Алтайского края «О развитии сельского хозяйства и агропродовольственного рынка в Алтайском крае», создали правовую основу для разработки комплексных ведомственных целевых программ по главным направлениям развития аг-

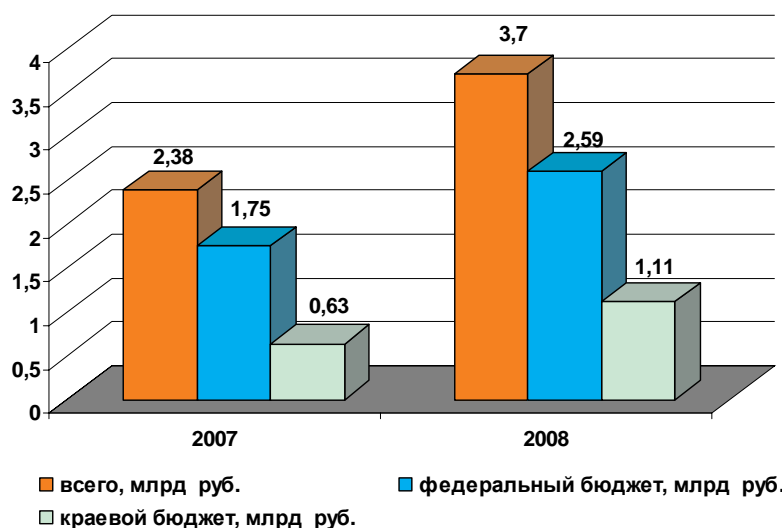


Рис. 1. Финансирование сельского хозяйства Алтайского края в 2007–2008 гг., млрд руб.

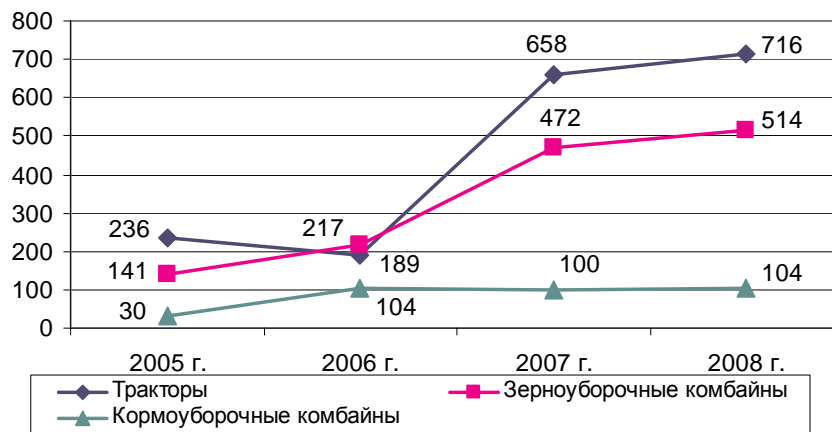


Рис. 2. Приобретение основных видов сельскохозяйственной техники в Алтайском крае, ед.

промышленного комплекса края. В них заложены критерии выделения финансовых средств на поддержку и развитие сельскохозяйственного производства.

Принимаемые в последние годы меры по поддержке агропромышленного комплекса, такие как финансовое оздоровление предприятий, субсидирование части банковской процентной ставки, развитие лизинга, осуществление программы социального развития села, остановили опасную тенденцию распада сельского хозяйства.

Реализация приоритетного национального проекта «Развитие АПК», Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» и на его основе «Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной

продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг.» вселяет надежды на изменение положения дел в сельском хозяйстве.

В 2007–2009 гг. в АПК края создавались условия для интенсификации сельскохозяйственного производства.

Объем государственной поддержки в крае в 2008 г. достиг 3,7 млрд рублей. Из федерального бюджета поступило 2,59 млрд рублей, из краевого выделено 1,11 млрд рублей, что на 779 млн рублей больше, чем в 2007 г. (рис. 1).

Технические и финансовые возможности позволили за счет ввода в оборот ранее не используемых земель увеличить посевы сельскохозяйственных культур на 217 тыс. гектаров и довести их впервые за последние 9 лет до 5,4 млн гектаров. Таких объ-



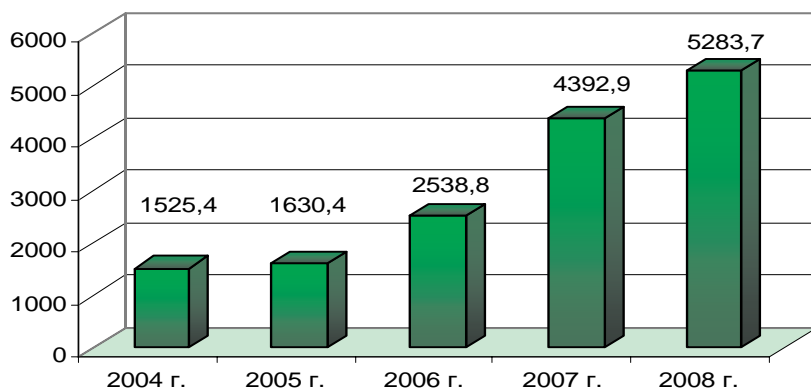


Рис. 3. Объем инвестиций в сельское хозяйство (без субъектов малого предпринимательства), млн руб.

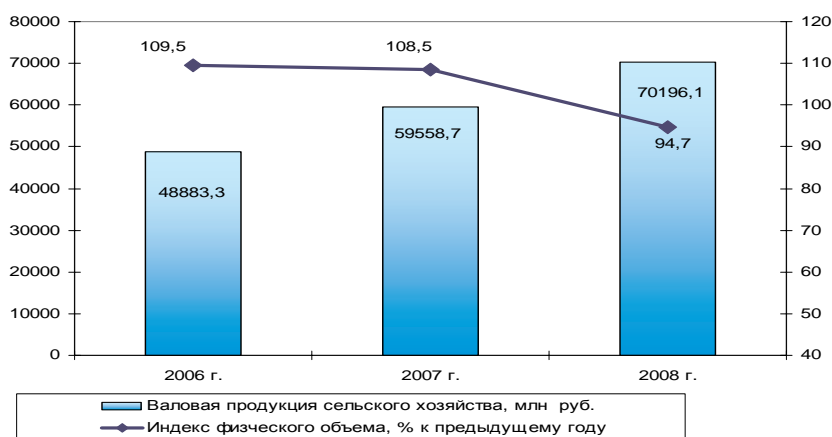


Рис. 4. Производство продукции сельского хозяйства в Алтайском крае в 2006–2008 гг.

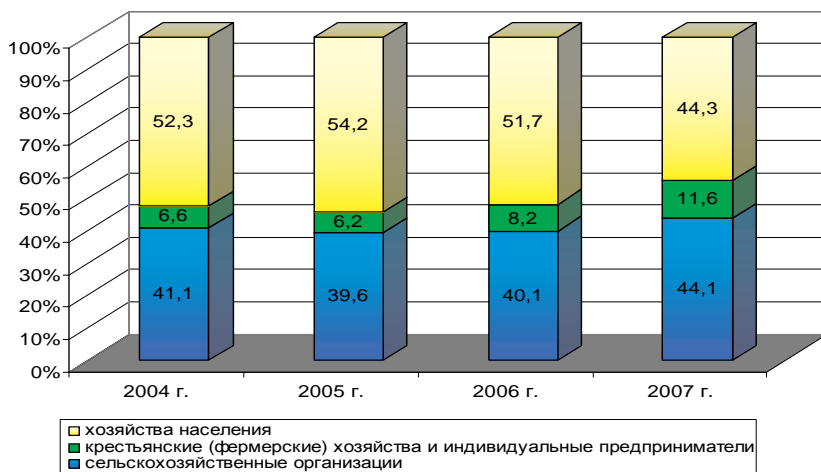


Рис. 5. Валовая продукция сельского хозяйства в 2006–2008 гг.

емов посевов не было в крае с 1965 г. Незасеянных полей в крае в 2009 г. нет. Это стало возможным за счет мер государственной поддержки, финансируемых за счет средств из краевого бюджета.

Ежегодно растут темпы обновления парка сельскохозяйственных ма-

шин и оборудования. В 2005 г. было приобретено сельскохозяйственной техники на 705 млн рублей, в 2006 г. – на 1,5 млрд рублей, в 2007 г. – на 3,5 млрд рублей, а в 2008 г. – на 6,1 млрд рублей.

В 2008 г. количество приобретенной техники в сравнении с 2005 г. увеличилось более чем в 3 раза (рис. 2).

В 2008 г. сельхозтоваропроизводителями края на условиях лизинга приобретено 319 ед. техники на сумму более 579 млн рублей, в том числе на условиях лизинга – 170 ед. техники стоимостью 319 млн рублей. В сравнении с 2007 г. объемы приобретения техники на условиях лизинга увеличились на 15,3 %, а финансирование лизинговых операций – на 23,2 %.

С 2005 г. наблюдается ежегодное увеличение объема инвестиций в основной капитал в сельском хозяйстве. В 2006 г. этот показатель составил 2,5 млрд рублей, в 2007 г. – 4,4 млрд рублей, а в 2008 г. сложился на уровне 5,3 млрд рублей (рис. 3).

Последние три года в сельском хозяйстве Алтайского края наблюдается рост основных показателей развития отрасли.

Стоимость продукции сельского хозяйства в действующих ценах за период 2006–2008 гг. выросла в 1,4 раза и составила более 70 млрд рублей, при этом доля растениеводства в валовой продукции составила в среднем 54 %, животноводства – 46 % (рис. 4).

Объемы производства продукции в физическом выражении за 2006–2008 гг. выросли на 12,5.

В структуре произведенной сельскохозяйственной продукции в среднем за три года на долю сельскохозяйственных организаций приходится 43,1%, хозяйств населения – 46,3%, крестьянских (фермерских) хозяйств – 10,6%. (рис. 5).

В 2008 г. произведено 4,1 млн тонн зерна (в бункерном весе), что соответствует среднему уровню за последние 3 года (рис. 6). При этом в 14 районах края валовой сбор зерна превысил 100 тыс. тонн. Это достигнуто за счет увеличения объемов внесения минеральных удобрений, применения высокопроизводительной сельскохозяйственной техники, внедрения в производство энергоресурсосберегающих технологий.

В прошлом году произведено 461 тыс. тонн сахарной свеклы при урожайности 200 центнеров с гектара. Собрано 201 тыс. тонн маслосемян подсолнечника, что на 20 % выше среднего уровня за последние три года.



Объемы производства молока составили 1375,1 тыс. тонн, мяса скота и птицы на убой в живом весе – 250,6 тыс. тонн, яиц – 984,9 млн штук, что соответственно на 1,9, 5,1 и 5,5 % выше уровня 2007 г.

В 2008 г. произведена реконструкция и модернизация объектов животноводства на 25 тысяч скотомест с привлечением около 3,3 млрд рублей кредитных ресурсов (рис. 7).

А за три года в рамках краевой программы в животноводстве введено и обновлено 70 тысяч скотомест.

Рост основных показателей развития сельского хозяйства отразился и на экономической эффективности сельскохозяйственного производства. В 2008 г. доля безубыточных крупных и средних сельскохозяйственных предприятий в общем их числе составила 82,8 %. За 2006–2008 гг. размер чистой прибыли, полученной сельскохозяйственными предприятиями, увеличился в 4 раза.

Вдвое увеличилась поддержка малых форм хозяйствования, составив 276,5 млн рублей. Льготные кредиты получили 23 тысячи крестьян, ведущих личные подсобные хозяйства на сумму 804,9 млн рублей и крестьянские фермерские хозяйства на сумму 1,9 млрд рублей.

Задачи комитета на ближайшую перспективу – усилить влияние в федеральных органах государственной власти по закреплению предложений по всем направлениям поддержки предприятий сельского хозяйства и перерабатывающих отраслей.

В первую очередь необходимо ускорить принятие доктрины о продовольственной безопасности России, концепции о машинно-технологической модернизации сельского хозяйства на период до 2020 г. Ситуация в сельском хозяйстве страны требует скорейшего утверждения данных документов и разработки на их основе не ведомственной, а Государственной программы машинно-технологической модернизации сельского хозяйства России общенациональной значимости. Необходимо не только закрепить наметившиеся тенденции роста, но в разы увеличить объемы производства по всем отраслям АПК.

При рассмотрении и корректировке антикризисных планов наша

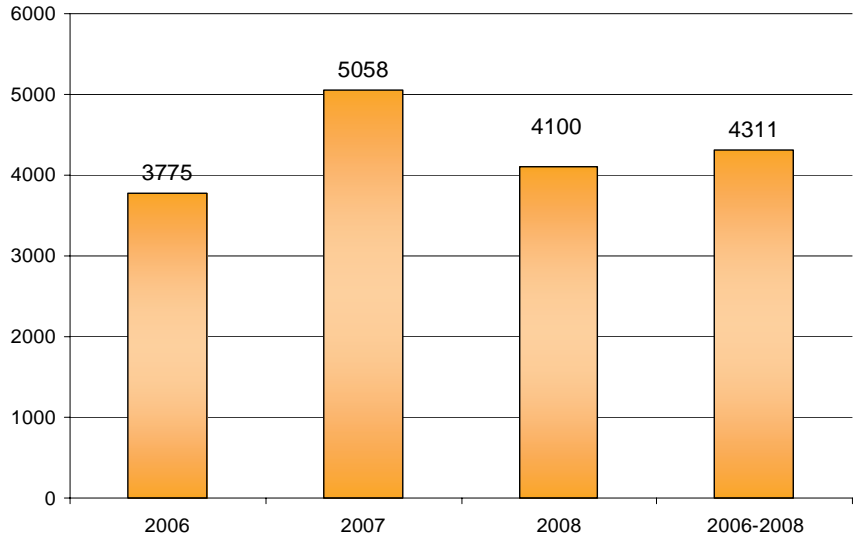


Рис. 6. Валовой сбор зерновых культур в Алтайском крае в первоначально оприходованном весе, тыс. т

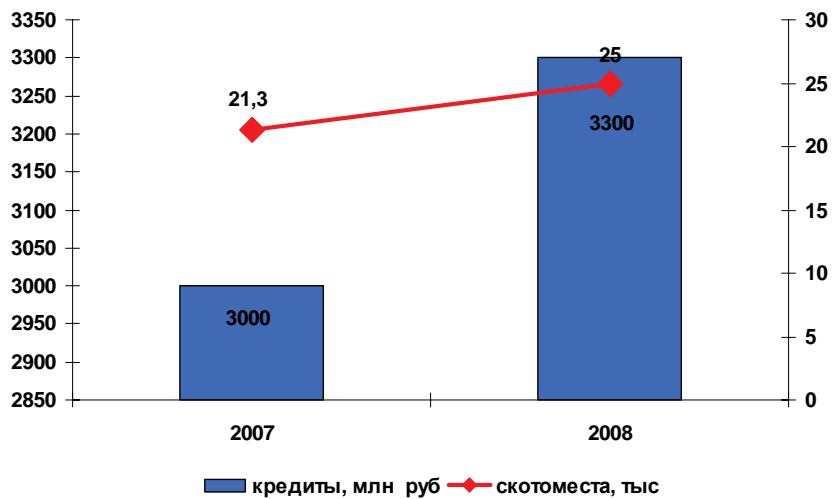


Рис. 7. Объем инвестиционных кредитов и ввод мощностей в животноводстве Алтайского края в 2008 г.

задача – не допустить снижения и исключения запланированных мер поддержки АПК, а по некоторым вопросам провести и дополнительные меры.

Прежде всего, необходимо решить вопросы о ценообразовании на молоко, сдаваемое крестьянами, в том числе и личными подсобными хозяйствами (ЛПХ). Уровень цены молока должен быть не менее 50 % от цены продукции, выставленной на прилавках магазинов. Алтайский край – крупнейший производитель молока и в России, и в Сибирском федеральном округе, объем производства – 1 млн 375 тыс. т в год, в том числе более половины производится в личных подсобных хозяй-

ствах жителей сел. Закупочные цены на молоко в этом году не компенсируют затраты на его производство. А ведь у ЛПХ животноводство – это единственный источник доходов. С учетом этого и в связи с поставками больших объемов молочной продукции в другие регионы России край остро ставит вопрос о необходимости выделения из федерального бюджета дотаций на молоко.

Сегодня необходим закон о торговле, который по вопросам ценообразования на сельскохозяйственную продукцию определил бы правила и нормативы для всех участников рынка. В условиях кризиса есть уникаль-





ная возможность импортозамещения по всем видам сельхозпродукции. Нужны определенные преференции для предприятий переработки и торговых сетей, приобретающих эту продукцию у сельян, а также жесткое квотирование импортного продовольствия.

Есть вопросы по контролю оборота земель сельскохозяйственного назначения, межеванию и регистрации паевых земель, дачных и садоводческих участков. Уже на уровне Президента РФ обозначена проблема необходимости продления сроков дачной амнистии. Необходимо срочно решать вопрос об упрощении процедур оформления земли в муниципальную собственность по выморочным и невостребованным паям. Инициативы от регионов и от АКЗС по этой проблеме направлены в Государственную Думу.

Выделялся огромный пласт работы для решения проблем по социальной инфраструктуре села. Это напрямую связано с демографией, и кадровым обеспечением. Более 30 % россиян проживают в селе, из них 40 % пенсионеры. В советский период пенсионеров на селе было не более 20 %. Для решения проблемы кадрового обеспечения аграрной отрасли необходимо, чтобы на селе были школы, больницы, детсады, дороги, связь, газ и другие условия современной жизни. Целевые программы по всем этим проблемам в крае приняты, и по ним ведется работа. Комитет непосредственно участвовал в их разработке, обосновании и поддерживает все предложения по развитию социальной сферы села.

В крае делается все возможное по обеспечению проведения в хозяйствах АПК в 2009 г. комплекса сельскохозяйственных работ, в том числе в рамках антикризисных мер. Дополнительно к действующим разработаны и приняты ведомственные целевые программы по развитию молочного и мясного скотоводства, кооперации, сельского туризма. Принимаемые меры вселяют уверенность, что 2009 г. для крестьян сложится благоприятно. Краем и хозяйствами в 2008 г. получена компенсация за удорожание ГСМ в объеме 730 млн рублей. Урегулированы вопросы цен на ГСМ для сельско-

хозяйственных работ этого года. По фиксированным ценам на посевные работы получено ГСМ в объеме 21 % от потребности. Стабилизированы цены на минеральные удобрения. Решен вопрос о кредитах на развитие животноводства со 100 % субсидированием процентной банковской ставки. Установлена минимальная цена на зерно по закупочным интервенциям в размере 6000 рублей за тонну пшеницы, будет через интервенции закупаться сухое молоко. Решается вопрос о выплате хозяйствам дотаций на молоко. Закреплены понижающие коэффициенты на железнодорожный тариф для перевозки зерна и муки из регионов Сибири.

По инициативе Алтайского края на первом съезде сельхозтоваропроизводителей, проходившем в Барнауле в 2008 г., внесено предложение о создании особо значимых аграрных территорий Российской Федерации. Принципиально новым институтом развития аграрного сектора экономики может стать использование организационных и финансовых механизмов опережающего развития отдельных регионов, обладающих естественным почвенным плодородием и значительным аграрным потенциалом. Цель создания особо значимых аграрных территорий – улучшение жизни сельского населения, повышение конкурентоспособности отечественной сельскохозяйственной продукции и обеспечение продовольственной безопасности страны. Семь регионов страны, включая Алтайский край, создают практически одну треть часть всего объема производимой в России сельскохозяйственной продукции и способны обеспечить стабильность на внутреннем рынке продовольствия. В июне 2009 г. комитет Государственной Думы по аграрным вопросам рассмотрел и поддержал представленный Алтайским краем проект Федерального закона «Об особо значимых аграрных территориях и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и комплексную программу «Алтайское Приобье». Работа по их доработке совместно с представителями от Алтайского края поручена рабочей группе Государственной Думы. Алтайский край при

включении его в программу развития особо значимых аграрных территорий России планирует осуществить комплексную программу «Алтайское Приобье». Часть проектов этой программы уже осуществляется в рамках действующих целевых программ.

В концепции программы «Алтайское Приобье» поставлена задача увеличить объемы производства зерновых до 7 млн тонн, скота и птицы в живом весе – до 440 тыс. тонн, и переработки сельхозпродукции – в среднем в 2 раза, а ВРП края в расчете на душу населения увеличить в 3,8 раза, что позволит улучшить межрегиональные экономические и торговые отношения и повысить уровень жизни населения.

Общая сумма инвестиционных вложений в рамках проекта «Алтайское Приобье» – более 590,7 млрд рублей, из них 40 % – это государственные вложения, направленные на формирование производственной инфраструктуры, на субсидирование затрат по реализации проектов, и 60 % – частные инвестиции.

Исходя из вышеизложенного комитет планирует подготовку постановлений на проекты федеральных законов, поступающих из Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

В законотворческой работе запланировано внести изменения в ряд действующих законов и в плане контроля рассмотреть выполнение законов края о социальном развитии села, лесных отношений, о развитии сельского хозяйства и других важных для крестьянства края законов. Постоянно держать на контроле вопрос об исполнении в крае законов о земле, сохранению ее плодородия, использовании и обороте земель сельскохозяйственного назначения.

Аграрное законодательство России и Алтайского края в своей сути должно обеспечить сохранение и преумножение нашего российского богатства – Земли Русской, и в этом направлении комитет Алтайского краевого Законодательного Собрания по аграрной политике и природопользованию действует и строит свою работу.





Константин Васильевич Гордеев, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат экономических наук

Начало бюджетной реформы в Российской Федерации принято связывать с вступлением в силу в 2000 г. Бюджетного кодекса Российской Федерации. За истекший период в основной документ бюджетного законодательства внесено значительное количество изменений, многие из которых носят фундаментальный характер. Это и реформа межбюджетных отношений, и формирование института расходных обязательств, и изменение подходов к определению содержания основных понятий и терминов. Редакция Бюджетного кодекса, вступившая в силу с 1 января 2008 г., ознаменовала новый этап реформирования бюджетного процесса. Однако реализация положений этого документа в практической деятельности связана с определенными трудностями.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛОЖЕНИЙ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации, вступившая в силу с 01.01.2008 г., позволила подвести некий итог преобразований в бюджетной сфере, начатых с принятием Постановления Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»¹, и закрепить новые подходы к организации бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. Нельзя не отметить, что основной документ в области управления общественными финансами с 01.01.2008 г. стал логичнее, последовательнее и позволил устранить разночтения отдельных положений участниками бюджетного процесса.

Вместе с тем современные условия функционирования бюджетной системы вносят свои коррективы в практику реализации отдельных положений Бюджетного кодекса РФ и иногда не позволяют исполнить их в полном объеме. Рассмотрим некоторые из таких «проблемных» ситуаций.

Согласно ст. 47 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты вступают в силу после их официального опубликования (обнародования)². При этом п. 6 ст. 52 настоящего Федерального закона установлено, что органы местного самоуправления поселения обеспечива-

ют жителям поселения возможность ознакомиться с проектом местного бюджета, решением об утверждении местного бюджета, годовым отчетом о его исполнении в случае невозможности их опубликования.

Действующим законодательством определено, что местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований. Статьей 36 Бюджетного кодекса РФ закреплен принцип гласности бюджетной системы Российской Федерации, который означает обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении.

В Алтайском крае вследствие разграничения полномочий было образовано 797 муниципальных образований. По количеству муниципальных образований это третий регион после Башкирии и Татарстана. При этом в 305 муниципальных образованиях – сельских и городских поселениях – численность населения составляет до 1000 человек. Количество муниципальных образований с численностью от 1000 до 3000 чело-

век составляет 343. В значительной части сельских и городских поселений отсутствуют собственные печатные средства массовой информации, и оплата договоров на опубликование муниципальных правовых актов является существенной статьей расходов бюджетов поселений.

Представляется целесообразным внести изменения в положения ст. 5 и 36 Бюджетного кодекса РФ, дополнив их возможностью обнародования утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении в сельских (городских) поселениях с численностью населения до 3000 человек.

Статьей 136 Бюджетного кодекса РФ закреплены основные условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации. В соответствии с п. 4 вышеназванной статьи муниципальные образования, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 70 % объема собственных доходов,





обязаны одновременно с внесением проекта местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) на рассмотрение представительного органа муниципального образования представлять в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации документы и материалы, необходимые для подготовки заключения о соответствии внесенного проекта требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации.

Как уже было сказано выше, в Алтайском крае 797 муниципальных образований, и исполнение положений п. 4 ст. 136 Бюджетного кодекса РФ в части подготовки заключения о соответствии внесенного проекта местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) требованиям бюджетного законодательства РФ в сроки, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации для рассмотрения и утверждения проектов местных бюджетов, не представляется возможным.

По нашему мнению, для реализации положений Бюджетного кодекса РФ следует ограничить круг муниципальных образований, на которые будут распространяться основные условия предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации, указанные в п. 4 ст. 136, муниципальными районами и городскими округами.

Статьей 169 Бюджетного кодекса РФ предусмотрена возможность формирования трехлетних бюджетов на уровне регионов и муниципальных образований. В Алтайском крае на формирование трехлетнего бюджета кроме региона перешли 6 городских округов, 12 муниципальных районов и около 120 сельских и городских поселений. Опыт формирования бюджетов на среднесрочный период в 2007–2008 гг. позволяет сделать вывод о низкой эффективности бюджетного планирования на трехлетний период на уровне муниципальных образований.

Во-первых, это недостаточный объем исходной информации для формирования трехлетнего бюджета на уровне муниципальных образований. Среди бюджетных полномочий субъектов Российской Федерации, утвержденных статьей 8 Бюджетного кодекса РФ, закреплено полномочие по установлению порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации. Статьей 8 закона Алтайского края от 03.09.2007 г. № 75-ЗС «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае» закреплено положение о том, что на плановый период в полном объеме не распределяется дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, при распределении на плановый период дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов создаются нераспределенные резервы в размере не более 15 % общего объема указанных дотаций на первый год планового периода и не более 20 % общего объема указанных дотаций на второй год планового периода³. Аналогично при утверждении краевого бюджета на очередной финансовый год и плановый период допускается утверждение не распределенного между муниципальными образованиями объема субсидий в размере не более 5 % общего объема соответствующей субсидии, утвержденного на первый год планового периода, и не более 10 % общего объема указанной субсидии, утвержденного на второй год планового периода. Таким образом, на уровне муниципальных образований отсутствует полная информация об объеме доходов на плановый период и с понижением уровня местного самоуправления степень неопределенности исходных данных повышается.

Во-вторых, нестабильность макроэкономической ситуации в нашей стране и корректировки федерального и региональных бюджетов в процессе исполнения. Краевой бюджет на 2008 г. согласно закону Алтайского края от 14.11.2007 г. № 125-ЗС «О краевом бюджете на 2008 г. и на плановый

период 2009 и 2010 годов» был утвержден по расходам в объеме 40811,7 млн рублей⁴. Внесенными изменениями в закон о краевом бюджете объем расходов по итогам 2008 г. был увеличен до 51586,3 млн рублей, т.е. прирост составил более 20 %. Соответственно выросли и местные бюджеты.

Краевой бюджет на 2009 г. первоначально был утвержден по расходам в объеме 58879,3 млн рублей. В результате влияния мирового финансового кризиса и снижения доходов региона в апреле 2009 г. проведено секвестирование бюджетных расходов на 9,1 %. Недопоступление доходов в федеральный бюджет превысило 20 %. В результате Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» утратил силу в части показателей планового периода. Таким образом, федеральный бюджет стал однолетним – только на 2009 г.

Принятие Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 310-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» обеспечило своевременную реализацию мер по поддержке финансового рынка и отраслей экономики и устранение правовой неопределенности в процессе применения отдельных норм Бюджетного кодекса РФ.

Установлена возможность самостоятельного определения субъектами Российской Федерации необходимого размера предоставляемого обеспечения соответствующих обязательств при предоставлении государственных гарантий по банковским кредитам, привлекаемым юридическими лицами. Расширены возможности регионов и муниципалитетов по привлечению бюджетных кредитов за счет установления права предоставления бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации и



местным бюджетам на срок до 3 лет, а также предоставлено право формирования фондов финансовых резервов субъектов Российской Федерации.

Существенные изменения внесены в июле 2009 г. в Бюджетный кодекс РФ в части подходов к формированию и утверждению проекта федерального бюджета на 2010–2012 гг. Существенно сдвинут срок внесения проекта федерального бюджета в Государственную Думу РФ – до 1 октября текущего года. Изменены параметры распределения бюджетных ассигнований в ведомственной структуре расходов между министерствами и ведомствами в плановом периоде 2011 и 2012 гг.⁵

В «Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года», одобренной Распоряжением Правительства РФ от 08.08.2009 г. № 1123-р, отмечено, что среднегодовые темпы роста доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за последние несколько лет в 2 раза превышали показатели инфляции⁶. Увеличение доходов складывалось благодаря росту экономики страны, что привело к положительной динамике поступлений налоговых и неналоговых доходов субъектов Российской Федерации. Высокие темпы роста доходов обусловили существенное увеличение объемов средств, направляемых субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями на обеспечение расходных обязательств.

В 2009 г. произошло значительное сокращение поступлений налоговых доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, в частности налога на прибыль организаций.

Сокращение доходов в наибольшей степени затронуло субъекты Российской Федерации, доходы которых значительно зависят от финансового состояния крупных налогоплательщиков, занятых в металлургической, нефтяной, химической и других сферах промышленности.

В условиях экономического кризиса субъекты Российской Федерации столкнулись с проблемами обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, снижения занятости населения, сокращения финансовых ресурсов на осуществление капитальных вложений, а также риска возникновения кредиторской задолженности по первоочередным обязательствам.

В этой связи необходима разработка и реализация мер, направленных на смягчение последствий экономического кризиса на субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, осуществление структурных преобразований в системе межбюджетных отношений и повышение их эффективности в среднесрочной перспективе, а также повышение качества управления бюджетным процессом в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Сложность и непредсказуемость экономической ситуации на мировых рынках и внутри страны создает определенные трудности в формировании как федерального, так и региональных бюджетов, повышая неопределенность исходных данных для бюджетного планирования местных бюджетов.

Определенные трудности возникают с реализацией положений Бюджетного кодекса РФ, связанных с формированием и финансовым обеспечением государственных (муниципальных) заданий. Пунктом 2 ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ определено, что государственное (муниципальное) задание используется при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственными (муниципальными) учреждениями и иными некоммерческими организациями государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам.

На уровне Российской Федерации порядок реализации положений ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ определен лишь в конце 2008 г. с принятием Постановления Правительства Рос-

сийской Федерации от 29.12.2008 г. № 1065 «О порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями». При этом положения, связанные с формированием данного нового института, вступили в силу с 01.01.2009 г. На наш взгляд, понадобится достаточно долгий срок для успешной реализации механизма государственных (муниципальных) заданий на местах.

¹ О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 г. № 249 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 22. Ст. 2180.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 03.09.2007 г. № 75-ЗС // Алтайская правда. 2007. 5 сент.

⁴ О краевом бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов: Закон Алтайского края от 14.11.2007 г. № 125-ЗС // Алтайская правда. 2007. 27 ноября; 2007. 28 нояб.

⁵ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2008 г. № 310-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 18.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 08.08.2009 г. № 1123-р «О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 33. Ст. 4129.





Ольга Юрьевна Воронкова, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат экономических наук

В статье обоснована необходимость государственного регулирования земельных отношений в АПК на основе единства применения правовых, организационно-административных и экономических методов. Рассмотрены основные принципы регулирования земельных отношений в АПК. Приведена структура механизма государственного регулирования земельных отношений.

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В АПК

Регулирование земельных отношений представляет собой процесс применения определенных методов, механизмов, прямо или косвенно влияющих на земельные отношения. Системный подход в исследованиях предполагает выработку системы методов регулирования земельных отношений.

Группировка методов регулирования земельных отношений представляется нам по трем основным направлениям.

Первое – правовые методы. Сюда входят нормативно-правовые акты Российской Федерации и субъектов РФ, регламентирующие деятельность субъектов земельных отношений.

Второе – организационно-административные методы. Они ориентируют землепользователя, собственника участка на определенный способ действий или ограничивают его права в соответствии с законом. Сюда также включают порядок регистрации земельной собственности и сделок с землей; установление предельных размеров земельного участка, который передается в собственность; ограничение применения экологически опасных технологий; перечень нарушений, за которые землевладелец должен нести ответственность; процедура изъятия земли для государственных и общественных нужд; порядок компенсационных выплат.

Третье направление – экономические методы регулирования земельных отношений. Здесь используются стоимостные показатели, которые направляют землепользователя или собственника участка в выборе способов хозяйственного использования земли или распоряжения ею.

В свою очередь, экономические методы подразделяются на два вида.

Экономические методы государственного воздействия. Они вырабатываются на федеральном уровне, на уровне субъектов Федерации, на муниципальном (местном) уровне. Это – нормативные цены земельных участков, ставки земельного налога; компенсационные выплаты при изъятии земельного участка; ориентирующие (нормативные) уровни арендной платы; налоговые ставки при сделках с землей; регистрационные сборы при оформлении земельных документов.

Рыночные регуляторы, т.е. факторы земельного рынка, определяемые спросом и предложением. Это цена при купле-продаже земельного участка, договорная арендная плата, залоговая цена в сочетании со ставкой ипотечного кредита и т.д.

Земельный вопрос всегда был, есть и будет основой экономической политики государства. Как показывает опыт многих стран, никакая экономическая реформа не даст ожидаемых результатов без совершенствования

земельных отношений и их государственного регулирования.

Для успешного решения земельного вопроса должен быть задействован механизм государственного регулирования земельных отношений, включающий переход к экономическим методам управления земельными ресурсами: создание и государственное регулирование рынка земли; эффективная защита прав на землю; расширение аренды земли; введение залога земли и совершенствование налогообложения; введение системы государственного земельного кадастра и землеустройства.

Важными условиями эффективного функционирования экономического механизма регулирования земельных отношений являются: преодоление диспаритета цен между ресурсопроизводящими отраслями АПК и сельским хозяйством; демонаполизация предприятий перерабатывающей промышленности; введение высоких таможенных тарифов на импортируемое продовольствие с целью защиты отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей; применение экономических санкций за экологические нарушения в сфере землепользования и материального поощрения за повышение плодородия почв, сохранение и оздоровление природного ландшафта.

Под государственным регулированием земельных отношений пони-



мается комплекс организационных, правовых, экономических и других направлений, видов и форм государственной деятельности, обеспечивающей многообразие форм собственности, владения и пользования землей, равноправное развитие различных форм хозяйствования на ней, самостоятельность субъектов земельных отношений, рациональное и эффективное использование земельного фонда страны.

Государственное регулирование земельных отношений наиболее целесообразно осуществлять в следующих областях:

- отношения прав собственности, владения и аренды земель в народном хозяйстве (земельная и арендная политика);
- организационно-хозяйственные структуры производства (структурная политика);
- аграрные и земельные рынки, рыночная конъюнктура на них (политика аграрных и земельных рынков, формирование рыночных аграрных и земельных организационных структур – банков, ипотечно-закладных фирм, страховых компаний и т. д.);
- научно-технический прогресс в народном хозяйстве (политика в области научных исследований и их внедрения, образования);
- развитие территорий и социальная защита населения;
- охрана окружающей среды и др.

Государственное регулирование земельных отношений в области экономической политики – это:

- создание многообразия форм собственности и их экономического равноправия;
- экономическая самостоятельность сельских товаропроизводителей;
- становление земли как объекта рыночных отношений в форме недвижимости и др.

Земельную реформу в России следует рассматривать как процесс целенаправленного изменения системы земельных отношений в обществе и структуры землепользования, включая: преобразование институтов земельной собственности, владения

и пользования, перераспределения земли, освоение экономического механизма регулирования земельных отношений, разработку и овладение прогрессивными методами государственного управления земельными ресурсами, включая мониторинг и кадастр земель, землеустройство, охрану земель и др.

За последние десятилетия в России значительно расширился круг участников земельных отношений: земельными собственниками и земле-владельцами, наряду с сельскими жителями, стали десятки миллионов горожан. Рыночная экономика, частная земельная собственность и новые формы хозяйствования на земле поставили много новых вопросов по совершенствованию земельных отношений. Рост числа собственников, владельцев и пользователей земельных участков стимулировал земельный оборот, расширение сферы и изменение характера земельных отношений.

В этой связи структуру механизма государственного регулирования земельных отношений можно представить в виде таблицы.

В основе содержания, способов и методов государственного регулирования земельных отношений должны лежать определенные основополагающие понятия, формирующие его принципы и определяющие его особенности. Эти принципы подразделяются на общераспространенные и ведомственные, относящиеся к оп-

ределенной категории земельного фонда.

К общепринятым принципам можно отнести следующие:

- Многообразие и равноправие всех форм собственности, владения и пользования землей. Данный принцип касается центральной проблемы земельной политики – содержания прав собственности, владения и пользования землей, формы хозяйствования на ней. Собственность на землю исторически проявлялась как категория остросоциальная, требующая по этой причине особого подхода к ее формированию, развитию, регулированию и использованию. При этом обязательными условиями введения многообразия и равноправия всех форм собственности и хозяйствования субъектов земельных отношений должны быть: возможность самостоятельного хозяйствования на земле и действительно их юридическое и экономическое равенство, имеющая определенную законом правовую защищенность, включая право на судебную защиту прав на земельный участок, возмещение вреда, причиненного нарушением требований законодательства о земле, и убытков, причиненных изъятием земель для государственных и общественных нужд, субсидии, льготы по налогам, кредиты и пр., которые определены законом.

- Принцип приоритета жизненно важных интересов и безопасности личности, общества и государства.

Структура механизма государственного регулирования земельных отношений

| Функции | Уровни нормативной деятельности | Нормативно-правовые акты |
|---|---|--|
| Формирование земельных отношений в РФ | Высший законодательный | Конституция, Гражданский и Земельный кодексы, федеральные законы |
| Регулирование земельных отношений по отдельным вопросам | Верхний уровень | Указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ |
| Детализация и конкретизация с учетом условий отдельных субъектов РФ | Средний уровень | Подзаконные акты федеральных органов исполнительной власти, нормативные правовые акты субъектов РФ |
| Практическое применение | Уровень органов местного самоуправления | Нормативно-правовые акты органов местного самоуправления |





Жизненно важные интересы – это совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства. Законодательство РФ формирует правовую основу обеспечения общегосударственных жизненно важных интересов и их безопасности.

- Принцип приоритета прав и обязанностей, определенных Конституцией РФ и федеральными законами, имеет высшую юридическую силу, является обязательным для их осуществления всеми органами власти, гражданами и юридическими лицами. Это в равной степени относится к правам и обязанностям по владению, пользованию и распоряжению землей всеми субъектами земельных отношений.

- Принцип государственной поддержки мероприятий по рациональному использованию, улучшению качества и охране земель, согласно которому Российская Федерация осуществляет необходимые меры политического, экономического, организационного, правового и идеологического характера в целях рационального использования, улучшения качества и охраны земель.

- Принцип правовой защиты, согласно которому вмешательство в хозяйственную деятельность субъектов земельных отношений или принудительное прекращение прав на земельный участок может быть осуществлено только в случаях, предусмотренных законом.

- Принцип ответственности, согласно которому субъекты земельных отношений несут ответственность за социальные, экономические и другие последствия принимаемых ими решений и осуществляемой ими деятельности.

- Принцип доступности информации о состоянии земель, в соответствии с которым полная, достоверная и своевременная информация о состоянии земель является основой для принятия управленческих решений, открыта и доступна для всех участников земельных отношений в Российской Федерации.

- Принцип государственного управления земельными ресурсами. Значительное место в проблеме земельных

отношений занимают вопросы управления земельными ресурсами. В данном случае земельные ресурсы выступают в качестве предмета управления, а система земельных отношений является основополагающим механизмом этого управления.

Управление земельными ресурсами функционирует в трех взаимосвязанных уровнях: федеральном, субъектов Федерации и муниципальном, или местном, комплексно реализующих единую государственную земельную политику. Такая комплексность обеспечивает гарантию прав собственности и защиту прав владений земель, охрану земель, эффективность развития инфраструктуры и градостроительства, надежное функционирование системы налогообложения земли, позволяет установить четкий порядок: кому, для каких целей и по какой цене продавать или сдавать в аренду государственные и муниципальные земли.

В настоящее время внимание должно быть направлено как на совершенствование административных методов управления, так и на формирование эффективной системы экономических рычагов.

Государственное управление земельными ресурсами осуществляется путем:

- разработки и реализации законодательных и нормативно-правовых актов, федеральных и региональных программ и планов, а также отдельных мероприятий и решений органов государственной власти РФ и субъектов РФ;

- проведения государственной плановой, финансовой и инвестиционной политики;

- обеспечения требований законодательства и нормативно-методических документов;

- обеспечения механизма экономического стимулирования охраны и рационального использования земельных ресурсов;

- контроля за состоянием земель, рациональным их использованием и охраной, привлечения к ответственности виновных в нарушениях законодательства;

- государственного лицензирования, сертификации и страхования;

- обеспечения государственного образования и пропаганды.

- Принцип дифференцированного подхода к управлению землями разных категорий и регионов, согласно которому правовое обеспечение управления землями должно осуществляться с учетом экономических и природных особенностей земель разных категорий и регионов.

- Принцип рационального использования и охраны земель. Представляя собой единое эколого-экономическое понятие, рациональное использование земли связывает воедино достижение необходимого эффекта, получаемого от хозяйственной эксплуатации земли при минимальных затратах, с одновременным ее сохранением и улучшением в процессе использования не только как природного ресурса, но и как пространственного базиса функционирования всего народного хозяйства страны.

- Принцип использования земель по целевому назначению. В соответствии с законодательством земельные участки должны использоваться субъектами земельных отношений только в строгом соответствии с целевым назначением.

- Принцип устойчивости землевладения и землепользования. Этот принцип касается как устойчивости прав субъектов земельных отношений на данный участок, устойчивости его использования, так и его территориальной, пространственной устойчивости. Это является необходимым условием рационального использования земли, призвано обеспечить заинтересованность землепользователей в бережном, хозяйском отношении к ней. Устойчивость землевладения и землепользования обеспечивается тем, что использование земельного участка, как правило, носит постоянный (бессрочный) характер, и его принудительное прекращение может быть только в особых случаях, предусмотренных законом. Этот принцип также относится и к формированию экологической устойчивости землевладения и землепользования.

Внедрение экологических требований в земельные отношения позволяет обеспечить природоохранные технологии производства, осуществление комплексных мер по охране земель от негативных природных и антропогенных процессов, таких как эрозия, засоление,



заболочивание, опустынивание, размещение, строительство и эксплуатация объектов, отрицательно воздействующих на состояние земель, приводящих к их загрязнению химическими, радиоактивными, бактериальными и другими веществами.

• Принцип платности использования земель. Переход к экономическим методам управления земельными ресурсами вызвал необходимость введения платности землевладения и землепользования.

Бесплатное пользование землей отрицательно сказалось на качестве земель и явилось одной из причин ухудшений их состояния и низкой эффективности использования. Введение платы за землю в форме земельного налога и арендной платы призвано стимулировать собственников земельных участков, землепользователей и арендаторов экономно и эффективно использовать земельные площади. Платежи за землю должны принадлежать обществу. Они могут стать надежным и устойчивым источником местного и федерального бюджетов. Действующая система налогообложения различных категорий земель, размеры ставок земельного налога, его распределение и использование нуждаются в совершенствовании.

• Принцип научного обеспечения земельных отношений. Основные причины недостаточной эффективности земельной реформы в том, что земельные преобразования осуществлялись при отсутствии их научно обоснованной концепции, проверенной на практике, учитывающей зональные особенности. Не было и законодательной базы, необходимой для организации эффективного земельного оборота. Не создан и соответствующий экономический механизм, регулирующий переход земельных отношений в сферу рыночной экономики, необходимый для управления земельными ресурсами в новых условиях.

Опыт проведения земельной реформы показал, что научное обеспечение земельных преобразований необходимо осуществлять по следующим основным направлениям:

– исследование закономерностей развития земельных отношений, многообразия форм хозяйствования на земле,

принципов и методов платности землевладения и землепользования;

– разработка научных основ и методов землеустройства, охраны земель при переходе к новым формам землевладения и землепользования;

– создание и развитие автоматизированной системы информационного обеспечения земельного кадастра и мониторинга земель;

– разработка научных основ, положений, методов, средств и технологий ведения государственного земельного кадастра и мониторинга земель;

– исследование и разработка механизма экономического и правового регулирования земельных отношений, принципов и методов приватизации земель;

– изучение мирового опыта в области землевладения и землепользования.

• Принцип сочетания административных и экономических методов регулирования земельных отношений. Методы и способы государственного регулирования земельных отношений должны ориентироваться не только на решение правовых и экономических задач, но и принимать во внимание сложившиеся ценности населения, модели поведения его различных групп, социально-психологические, национальные и этнические особенности.

Административными методами регулирования в условиях переходной экономики и формирования земельных отношений являются программность и протекционизм.

Важной особенностью государственного регулирования в странах с рыночной экономикой является осуществление государственного вмешательства на основе всесторонне обоснованных государственных программ. Составлению программ предшествует тщательное обоснование их целей, необходимости принятия, способов осуществления, требуемых финансовых средств. Программа содержит обязательства государства и обязательства производителей продукции, участвующих в программе. Успех программы зависит от ее условий, выгоды участия в ней. При этом государство гарантирует выполнение своих обязательств.

Обязательность программ, которые разрабатываются и принимаются к исполнению, тщательность их разработки и финансовая обеспеченность позволяют поддерживать авторитет государственного регулирования.

Программы в области регулирования земельных отношений представляют собой, во-первых, метод воздействия на оборот земли, включая рынок земли, тем самым смягчая возможные негативные последствия, и, во-вторых, позволяют согласовывать часто противоположные интересы государства, общества и отдельных субъектов земельных отношений, создавать механизмы и методы регулирования.

Земельные преобразования в России затронули земли всех категорий, однако наиболее кардинальные изменения произошли в сфере земельных отношений агропромышленного комплекса (земли сельскохозяйственного назначения). Здесь сложилась наиболее высокая доля единоличного землевладения, развивается земельный оборот, и требуется особое внимание к государственному регулированию использования этих земель как основы производства сельскохозяйственной продукции, объемы которой определяют продовольственную безопасность России.

Поэтому при регулировании земельных отношений в АПК, формировании рынка земли, установлении стоимостных оценок земли необходимо учитывать интересы государства и формирование продовольственной независимости России.

Как показывает опыт многих стран, никакая экономическая реформа не даст ожидаемых результатов без совершенствования земельных отношений и их государственного регулирования. Земельный вопрос всегда остается основой экономической политики любого государства.

По нашему мнению, главной целью государственного регулирования земельных отношений в АПК является комплексное стимулирование их развития для наиболее полной реализации земельными отношениями их политической, экономической, социальной и экологической функции в аграрной сфере страны.





Людмила Николаевна Зубович, председатель Барнаульской городской Думы

В данной статье автор освещает этапы становления Барнаульской городской Думы и делится основными результатами ее деятельности.

БАРНАУЛЬСКАЯ ГОРОДСКАЯ ДУМА: ИСТОРИЯ, ОПЫТ РАБОТЫ

депутатов трудящихся; городской Совет народных депутатов.

С мая 1994 г. представительным органом городского самоуправления становится Барнаульская городская Дума.

Дума первого созыва была избрана в апреле 1994 г. в составе 11 депутатов, срок полномочий которых составлял 2 года. В ноябре 1995 г. городской Думой был принят первый Устав города, после регистрации которого Барнаул первым в крае получил возможность жить по своей «Конституции».

С 31 марта 1996 г. вступила в свои полномочия сроком на 4 года Дума второго созыва, которая насчитывала в своем составе 22 депутата.

Дума третьего созыва была избрана 26 марта 2000 г. в количестве 24 депутатов.

Вступивший в силу 06.10.2003 г. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» внес изменения в структуру органов местного самоуправления, в том числе и представительного органа. Таким образом, в состав городской Думы четвертого созыва вошли 35 депутатов, избранных в 2004 г. по одномандатным округам.

Выборы Барнаульской городской Думы пятого созыва состоялись 12 октября 2008 г. Из 35 избранных – горожане вновь оказали доверие 16 депутатам. В состав Барнаульской городской Думы вошли представители различных сфер деятельности: 13 предпринимателей, 8 руководителей предприятий и организаций, 7 руководителей учреждений образования, 4 руководителя учреждений здравоохранения, 1 председатель совета ТОС, 1 руководитель общественной организации, 1 пенсионер.

Председателем Барнаульской городской Думы была избрана Людмила Николаевна Зубович.

Депутаты утвердили составы постоянных комитетов и структуру представительного органа местного самоуправления. Комитет по бюджету, налоговой и

кредитной политике возглавил А.А. Солодилов, в комитете по законности и местному самоуправлению председателем был избран А.В. Морозов, в комитете по экономической политике и собственности председателем стал В.П. Попов, в комитете по социальной политике председателем избрали А.А. Миронова.

Помимо четырех постоянных комитетов созданы и работают две депутатские комиссии: комиссия по охране окружающей среды и экологии, при комитете по экономической политике и собственности – комиссия по вопросам ЖКХ.

В практику работы входят создание временных рабочих групп из числа депутатов, призванных сосредоточиться на подготовке и проработке вопросов, вызывающих особую тревогу у горожан. Так, была сформирована группа по принятию Генерального плана города. Цель ее работы – предварительные консультации со специалистами проекта, поиск разумных путей решения, подготовка грамотных разъяснений горожанам по волнующим вопросам.

Одной из основных форм деятельности депутатов является заседание городской Думы. С начала созыва было проведено 10 заседаний городской Думы, принято более 200 решений.

Среди них самыми важными для жизнедеятельности муниципального образования были решения о внесении изменения в Устав городского округа – города Барнаула Алтайского края и бюджет города Барнаула на 2010-й и плановый период 2010–2011 гг. Принятие этих решений прошло процедуру публичных слушаний. Кроме того, учитывая сложившуюся экономическую ситуацию, при формировании бюджета города отдавались предпочтения наиболее социально-значимым направлениям развития города. Так же городской Думой были утверждены Правила благоустройства города Барнаула, Положения о районах города и о районных, сельских и поселковых администрациях, «заморожен» переход на

История Думы города Барнаула насчитывает более двух столетий. **Первая Дума – «шестигласная» – была создана в 90-х гг. XVIII века.** Свое название она получила в соответствии с количеством разрядов населения городской общины, избиравшей ее. Шестигласная Дума состояла из городского головы, четырех гласных (депутатов) и одного вольнонаемного писмоводителя.

В ходе реформ было утверждено новое Городовое положение, в соответствии с которым **7(19) апреля 1877 г. в Барнауле состоялось первое заседание только что избранной городской Думы, и гласными была «принесена присяга».** Это событие и явилось началом самоуправления в Барнауле. Дума переизбиралась каждые 4 года. Из числа гласных избирался городской голова и члены управы. Городской голова возглавлял и Думу, и управу. Первым городским головой был избран Н.А. Давидович-Нащинский.

После февральской революции в **апреле 1917 г. в Барнауле вместо Думы было избрано Народное собрание, но в августе того же года снова состоялись выборы в городскую Думу.** В первом полугодии 1918 г. деятельность Думы была приостановлена советской властью. В июне она возобновила свою работу. В период правления «белых» выборы в Думу состоялись еще 2 раза: в августе 1918 и 1919 гг. В декабре 1919 г. с возвратом советской власти Дума прекратила свою деятельность.

С декабря 1919 по октябрь 1993 г. выборными органами самоуправления Барнаула были Советы депутатов: уездный Совет рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов; городской Совет



рыночные ставки при расчете арендной платы за пользование муниципальным имуществом. Принятое в декабре 2008 г. временное Положение об установлении размера арендной платы при передаче в пользование муниципального имущества стало важной поддержкой предпринимателей в условиях нестабильного финансового состояния.

Пристальное внимание в своей работе депутаты уделяют качеству нормотворческого процесса. В этих целях совершенствуются механизмы взаимодействия с исполнительными органами городского и районного уровней. Так большинство депутатов, ведут активную работу в коллегиальных органах администраций города и районов, участвуют в заседаниях советов и комиссий при заместителях главы города, в рабочих совещаниях и встречах различного формата. Это позволяет быть в гуще событий и проблем, своевременно информировать жителей на округах о решении тех или иных важных вопросов, проводить единую политику в городе, влиять на актуальность и эффективность принимаемых решений.

В 2008 году в Барнауле была создана Счетная палата – постоянно действующий контрольный орган местного самоуправления. В полномочия данной структуры входит: экспертиза проектов решений городской Думы о бюджете, местных налогах и сборах; контроль порядка формирования и исполнения городского бюджета; оценка правомерности и эффективности использования муниципального имущества.

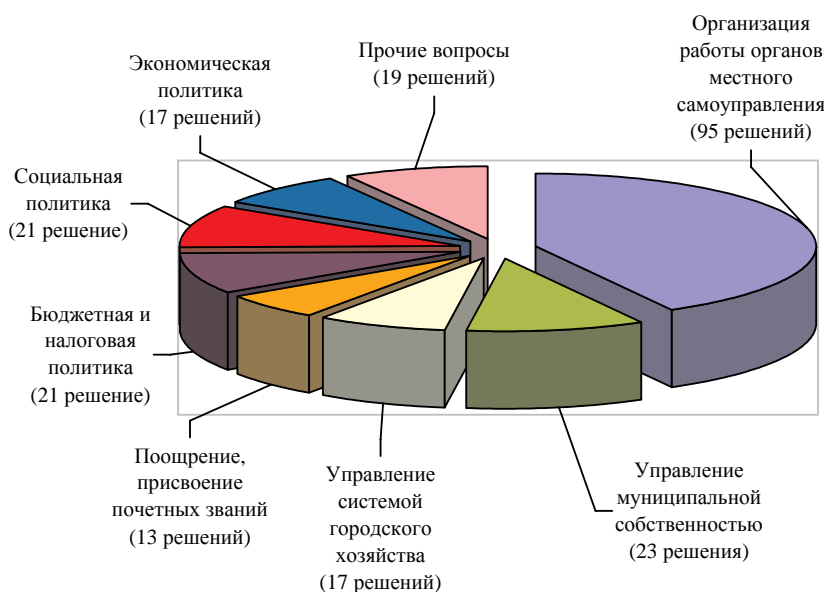
Кроме того, в целях создания механизма по противодействию коррупции, совершенствования правового регулирования, защиты прав и законных интересов граждан депутатами в мае 2009 года принято Положение об антикоррупционной экспертизе муниципальных нормативных правовых актов города Барнаула и их проектов.

Создание контрольного органа и утверждение Положения об антикоррупционной экспертизе стали ключевыми моментами в систематизации контроля за нормативно-правовой базой представительного органа города Барнаула. Данная система складывалась не один год и в настоящее время представляет собой последовательность, состоящую из следующих этапов: предварительная экспертиза, согласование, принятие документа на заседании Думы, постановка на контроль в профильный комитет, который отслеживает ход их выполнения, заслушивая ин-

Структура Барнаульской городской Думы V созыва



Количественный анализ решений, принятых Барнаульской городской Думой с начала созыва по основным направлениям деятельности (по состоянию на 01.12.2009)



формацию структурных подразделений органов исполнительной власти на заседаниях комитета или городской Думы. Для контроля за исполнением решения заносятся в программу «Дело». Стоит отметить, что все проекты решений для проведения экспертизы направляются в прокуратуру, а отдельные в Счетную палату. Полученные заключения рассматриваются на заседаниях комитетов и городской Думы.

За отчетный период работы было получено 25 заключений Счетной палаты на

проекты решений, 15 заключений прокуратуры города.

Неотъемлемой частью деятельности Барнаульской городской Думы является взаимодействие с населением. В ходе выборной кампании депутаты V созыва получили от горожан более тысячи наказов, которые были систематизированы по направлениям жизнедеятельности городского хозяйства в 221 наказ и включены в планы социально-экономического развития города и районов, в профильные





муниципальные целевые программы. По итогам работы 84 наказа уже выполнены.

Одним из основных приоритетов в работе депутатского корпуса является защита конституционных прав и свобод граждан, в том числе прав барнаульцев на участие в работе системы местного самоуправления. В рамках решения этой задачи, депутаты активно содействуют развитию территориального общественного самоуправления и популяризации такой формы непосредственного участия населения в местном самоуправлении, как публичные слушания. Решениями Барнаульской городской Думы в 2008 г. были установлены территории границ четырех новых ТОС в Индустриальном, Железнодорожном и Центральном районах, границы семи территорий самоуправления депутаты установили в 2009 г. По инициативе Барнаульской городской Думы были проведены публичные слушания, где обсуждались вопросы бюджета города и внесения изменений и дополнений в Устав городского округа-города Барнаула Алтайского края.

Депутаты уделяют большое внимание обращениям граждан, поступающим как в письменной, так и в устной форме во время личных приемов, которые проходят по графику в общественных приемных, в ТОСах, микрорайонах, селах, поселках, администрациях районов. **За текущий период депутаты провели 440 приемов избирателей, на которых к ним обратилось около 2000 граждан.** Тематика их разнообразна, чаще всего жители обращаются за помощью в решении проблем в сфере жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства, за юридическими консультациями. По каждому обращению проведена работа, оказана помощь, даны разъяснения, ведь от взятых обязательств и мер по их исполнению зависит доверие горожан.

Кроме того, общение с населением позволяет поддерживать обратную связь. Применение нормативных правовых актов выявляет проблемы в их реализации, в связи с чем они требуют совершенствования. Именно граждане – избиратели, являясь правоприменителями, лучше всего могут выявить (вскрыть) упущения, недоработки норм правовых актов, что служит основанием внесения в них изменений и дополнений. Задача депутатов – следить за реализацией законодательства на местах и вносить предложения по его улучшению.

В зависимости от уровня нормативного правового акта депутаты используют право правотворческой инициативы, внося проекты на рассмотрение в Городскую Думу, либо используют право законодательной инициативы в Алтайском краевом Законодательном Собрании, если предложения касаются региональных или федеральных законов. Такое взаимодействие позволяет наиболее полно защитить интересы населения города и расширяет возможности использования права законодательной инициативы. Этим же обеспечивается сотрудничество депутатов АКЗС и депутатов БГД в законотворческой деятельности, в первую очередь в разработке правовых актов, регламентирующих отношения в сфере компетенции органов местного самоуправления.

Так, в декабре 2008 г. депутаты городской Думы вышли с законодательной инициативой по вопросу внесения изменений в **закон Алтайского края «О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма».** Данное изменение предлагается внести в целях обеспечения условий для осуществления гражданами права на жилище, защиты от возможных

злоупотреблений в жилищной сфере. **Согласно названному проекту закона предлагается изменить список документов, прилагаемых к заявлению о принятии на учет в качестве нуждающихся, и дополнить перечень действий намеренного ухудшения жилищных условий. Рассмотрение этого вопроса включено в план работы комитета по экономической политике, промышленности и предпринимательству АКЗС.**

По инициативе депутатов городской Думы, учитывая интересы жителей и предложения администраций города и Ленинского района в декабре 2008 г. депутатами городской Думы было принято решение «О выступлении с законодательной инициативой по принятию закона Алтайского края «О внесении изменений в закон Алтайского края «Об административно-территориальном устройстве Алтайского края». 27 декабря 2008 г. в данный закон были внесены изменения, в том числе учтена инициатива Барнаульской городской Думы по изменению статуса рабочего поселка Научный городок, тем самым были обеспечены более благоприятные условия жизнедеятельности для его жителей. **В настоящее время ведется работа по подготовке ряда законодательных инициатив депутатов Барнаульской городской Думы в АКЗС.**

Взаимодействие с Алтайским краевым Законодательным Собранием заключается в регулярном участии председателя Барнаульской городской Думы в сессиях законодательного органа, заседаниях Совета по взаимодействию АКЗС с представительными органами муниципальных образований. Председатели комитетов БГД принимают участие в работе семинаров – совещаний с руководителями представительных органов местного самоуправления края, организованными АКЗС, Администрацией Алтайского края, вместе обсуждают актуальные вопросы как на депутатских слушаниях, так и на заседаниях комитетов.

2009 год богат значимыми датами и событиями, одним из которых станет празднование 70-летия образования законодательного органа Алтайского края. Депутатский корпус готовит к этой дате торжественное заседание Барнаульской городской Думы, которое укрепит партнерские отношения, сотрудничество депутатов, и, несомненно, результатом работы которого станет принятие самых важных для города решений, направленных на улучшение жизни людей.



Лидия Афанасьевна Громогласова, председатель Думы города Бийска



Дума города Бийска является одной из самых крупных по численности из всех законодательных формирований края. У нее своя история и свой путь, по которому она следует все эти годы. Менялось название этой власти, но суть ее оставалась одной – это была и есть власть от народа.

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КОНТРОЛЬНОЙ ФУНКЦИИ

Основными функциями представительного органа местного самоуправления являются **правотворчество и контроль**. Именно эти направления являются главными в деятельности Думы города Бийска.

В соответствии с Европейской хартией местного самоуправления полномочия, которые осуществляются местными исполнительными органами, и их деятельность должны быть подотчетны выборным представительным органам.

Известно, что Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления» отнес к исключительной компетенции местного представительного органа контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

В мае этого года вступили в силу изменения в этот закон, основной направленностью которых является усиление контроля представительного органа местного самоуправления за деятельностью главы муниципального образования.

Новый закон, в частности, предусматривает, что **представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования**, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Таким образом, на законодательном уровне получила закрепление сложившаяся во многих муниципалитетах прак-

тика ежегодных отчетов глав муниципальных образований.

В Бийске глава города с 1996 г. ежегодно отчитывается перед Думой города.

Устав муниципального образования город Бийск Алтайского края предусматривает, что глава города ежегодно представляет Думе города отчет о деятельности городской администрации по социально-экономическому развитию города.

Также предусмотрена обязанность главы города ежегодно отчитываться перед избирателями.

Отчет главы перед Думой и избирателями происходит одновременно и представляет собой заметное событие в жизни города. Выступление главы города организуется в помещении Городского дворца культуры или драматического театра. На отчет приглашаются, помимо депутатов, представители государственных органов, органов местного самоуправления, организаций города, общественных организаций. Мероприятие является открытым для населения, присутствовать на нем вправе любой желающий.

Сам отчет представляет собой устное выступление главы города, его ответы на задаваемые вопросы. В более развернутом виде отчет излагается в письменной форме. Также выступают содокладчики, депутаты Думы города.

Выступление активно освещается средствами массовой информации.

Депутаты города предварительно изучают отчет на комитетах, вырабатывают предложения, отмечают имеющиеся недостатки. Критиковать всегда проще. Поэтому в этой связи хотелось бы обратить внимание на необходимый

уровень компетентности представительного органа.

По итогам отчета главы города Дума принимает решение, в котором отражаются положительные стороны работы исполнительной власти и имеющиеся недостатки, а также меры, необходимые для устранения последних.

Отчет главы города перед Думой, безусловно, необходимое мероприятие в работе органов местного самоуправления, так как позволяет ежегодно подводить итог не только в отношении работы главы и местной администрации, но и развития города в целом, как и предусматривает законодательство.

Конечно, ежегодными отчетами главы города контрольная функция представительного органа далеко не ограничивается. На заседаниях Думы депутаты заслушивают информацию должностных лиц администрации города по различным вопросам городского хозяйства. В качестве примера можно привести информацию о подготовке к отопительному сезону, о работе городского пассажирского транспорта, о реорганизации системы образования и т.д. В обязательном порядке ежегодно заслушиваются итоги выполнения городских целевых программ, финансируемых за счет средств бюджета города.

Такое **взаимодействие двух ветвей власти направлено на более эффективное и оперативное управление городским хозяйством**. Глава города практикует в день проведения заседания Думы неофициальные встречи с депутатами, где они имеют возможность задать ему интересующие их вопросы и получить ответы.





Большую роль в организации контроля со стороны Думы за финансово-хозяйственной деятельностью органов местного самоуправления сыграло создание Счетной палаты города Бийска.

Счетная палата создана в 2000 г. и подконтрольна Думе. Дума же назначает председателя и аудиторов Счетной палаты.

Дума города (и глава города) вправе (мы внесли поправку 3 года назад) давать Счетной палате поручения о проведении проверок по использованию бюджетных средств и муниципального имущества, заслушивает отчет о работе Счетной палаты. Представленная Счетной палатой информация позволяет получить объективную картину финансового состояния муниципалитета, своевременно выявить неэффективное или незаконное использование бюджетных средств.

По итогам работы Счетной палаты города с 2000 г. можно с полной уверенностью говорить, что создание данного контрольного органа полностью себя оправдывает и может быть рекомендовано всем муниципальным образованиям. Город Бийск готов поделиться своим опытом по данному вопросу с другими муниципалитетами.

Немаловажное значение в контрольной работе депутатов имеют депутатские запросы, а также участие депутатов в работе совещательных органов – комиссий, советов и т.п. Например, депутаты Думы входят в состав комиссии по приватизации, комиссии по созданию, реорганизации и ликвидации муниципальных организаций, административной комиссии и др.

Контрольные полномочия Думы города реализуются также в необходимости получения согласия Думы на совершение исполнительными органами определенных действий. Например, создание, реорганизация и ликвидация муниципальных предприятий и учреждений в Бийске осуществляется только по согласованию с Думой города. Согласие Думы требуется для передачи в аренду муниципальных сетей водоснабжения, канализования и энергоснабжения, инженерных сооружений, для передачи в безвозмездное пользование объектов казны, относящихся к недвижимому имуществу.

Считаю необходимым отметить также следующий вопрос.

В настоящее время сложилась практика заключения соглашений о взаимодействии в области социально-экономического развития между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Со стороны муниципалитета обычно такие соглаше-

ния подписывает глава муниципального образования. В качестве примера такого соглашения можно привести соглашение между Администрацией Алтайского края и администрацией Бийска о взаимодействии в области социально-экономического развития на 2009 г. Приложением к данному соглашению является индикативный план социально-экономического развития города Бийска.

Полагаю, что представительные органы не должны оказываться в стороне от обсуждения подобных соглашений, поскольку их последующая реализация не может не затронуть полномочия представительных органов. С одной стороны, это повысит ответственность депутатского корпуса, с другой – не станет для депутатов откровением, даст более полное представление депутатскому корпусу по объему работы и мере ответственности органов местного самоуправления в вопросах социально-экономического развития территории.

В заключение хочу отметить, что недооценивать контрольную функцию представительного органа местного самоуправления нельзя.

Работа представительного органа не должна ограничиваться правотворчеством.

Эффективное осуществление представительным органом контрольных полномочий позволяет наладить взаимодействие между представительными и исполнительными органами муниципалитета, вовремя выявлять и исправлять существующие недостатки в работе органов местного самоуправления и в конечном итоге более качественно осуществлять правотворческий процесс, направленный на улучшение качества жизни жителей муниципального образования.





Владимир Федорович Краутер, глава района, председатель Поспелихинского районного Совета народных депутатов

В данной статье определены основные этапы становления районного Совета народных депутатов Поспелихинского района.

РАЗВИТИЕ И ОПЫТ РАБОТЫ РАЙОННОГО СОВЕТА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ ПОСПЕЛИХИНСКОГО РАЙОНА

Поспелихинский район был организован 24 мая 1924 г. на основании постановления президиума Рубцовского исполкома от 24.05.1924 г. № 29. В то время район включал в себя и Новичихинский район и состоял из 55 населенных пунктов, из 24 сельских Советов. Была проведена работа по укрупнению Советов, и их осталось 15 с населением 42996 человек. Для проведения переыборов в районе была создана районная избирательная комиссия в составе трех человек, уполномоченным назначен тов. Лыков. Первые выборы было решено проводить в два срока – вначале по селам Поспелихинского округа, затем Новичихинского. Выборную кампанию проводили с 7 по 27 сентября 1924 г.

Районный съезд Советов по распоряжению Поспелихинского райисполкома был назначен на 5 октября 1924 г. В состав съезда было избрано 63 делегата (57 мужчин, 6 женщин), с высшим и средним образованием – 6 человек, с низким – 36 человек, малограмотных – 17 человек, неграмотных – 4 человека). 53 делегата были крестьяне, рабочих и батраков – 4 человека, служащих – 6 человек. Таким образом, датой образования представительного органа Поспелихинского района можно считать 5 октября 1924 г. Поспелихинский районный съезд Советов подчинялся Рубцовскому окружному съезду Советов.

В 1936 г. была принята и вступила в силу Конституция СССР, где Союз ССР был определен как государство рабочих и крестьян, в котором вся власть принадлежала трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся. С этого времени были упразднены съезды Советов, население непосредственно избирало Советы депутатов трудящихся, и районный Совет стал называться Поспелихинский районный Совет депутатов трудящихся.

В 1977 г. с принятием новой Конституции СССР Советы депутатов трудящихся преобразованы в Советы народных депутатов, и в районе стал действовать районный Совет народных депутатов.

В связи с известными событиями в период 1991–1992 гг. и на основании Указа Президента РФ от 26.10.93 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в РФ» органы законодательной и представительной власти всех уровней были ликвидированы. Согласно постановлению Малого совета Алтайского краевого Совета народных депутатов и администрации края от 24.01.94 г. № 7129 «Об органах местного самоуправления в Алтайском крае» 13 марта 1994 г. в районе проведены выборы в представительный орган местного самоуправления – Поспелихинское районное Представительное Собрание. Избрано 12 человек сроком на 2 года.

В 1996 г. было избрано уже 25 депутатов, и это количество не меняется до сих пор. В этом же году я был избран (всемирно) главой района и согласно положению возглавил и администрацию, и представительный орган. Это положение действовало до 2004 г. В 1999 г. название представительного органа по решению сессии было изменено, и законодательным органом вновь стал Поспелихинский районный Совет народных депутатов, который работает и поныне. В связи с перипетиями в названиях законодательных органов вспомнился случай, который произвел на меня очень тягостные и нехорошие впечатления: при переименовании нашего краевого Совета в 2007 г. в Законодательное Собрание один из депутатов высказался так: «Почему мы называемся краевым Советом народных депутатов? Ведь в нашем составе нет ни трактористов, ни доярок?». Значит, тракторист или доярка – это народ, а этот депутат (богатый, или «крутой») – уже выше народа. На эти «грабли» в России наступали не

раз, результат один и тот же – катаклизмы, развал, междоусобицы. Достаточно привести в пример 1917-й и 1991-й гг., особенно последний, когда было игнорировано мнение союзного референдума «о сохранении Союза ССР», но собралась «могучая кучка» в Беловежской Пуще и решила по-другому. Результат – Карабах, Чечня, практически в огне весь Кавказ, и прошло уже 18 лет, а там все неспокойно. Уж очень дорого стоит отказ от мнения своих же людей.

В преддверии юбилейной даты работы представительных органов на Алтае надо бы вспомнить и систему выборов, которые практиковались за это время. Постсоветский период сильно критиковался за выборы без альтернативы, за разнарядку по составу депутатов и т.д. Надо признать, что выборы, действительно, проводились без альтернативы, но с 98 % явкой избирателей. А вот разнарядки как таковой не было. Присутствие рядовых членов того или иного коллектива было обязательным. И кандидатуры обсуждались на собрании коллектива, и мнение это всегда учитывалось. Мне приходилось неоднократно избираться в сельский Совет, в районный и дважды в краевой (1994 и 2000 гг.). Должен отметить, что рядовые депутаты – не всегда просто сидели, отмалчивались и тупо голосовали (как это иногда преподносится). Многие из них четко высказывались по вопросам улучшения производства, бытовых проблем или вопросам, касающимся коммунальных услуг. Да, неспоримо, что выборы альтернативные притягивают к себе духом соревнования, борьбой различных точек зрения и мыслей. Естественно, что альтернатива не предусматривает участие рядового состава в выборах, так как это требует знаний, кругозора и способности выступать перед людьми. Но такая система выборов гаснет в целом по России. Ушли от одномандатных округов по выборам в Государственную Думу, не избираем губернаторов, в





районах и в поселениях также переходим к контрактной системе назначения глав администраций через депутатов. И причина такого явления в России не только в централизации власти, а в том, что люди не стали верить своим избранникам – не повышается потребительская корзина основной массы населения, слабо растут пенсии (не успевают за ростом цен), с бешеной скоростью увеличиваются цены на лекарства и лечение, неимоверный рост тарифов на энергоносители и коммунальные услуги. Вот это и повлияло на главную причину утверждения 25 % явки избирателей на выборы. Сегодня можно с уверенностью сказать, что переход выборов депутатов Государственной Думы по партийным спискам не сыграл большой роли в развитии парламентаризма в России, а только упростил систему выборов. А вот выборы депутатов 50 % по одномандатным округам имели большое значение, так как такой депутат был вынужден встречаться с населением и отвечать на вопросы избирателей. Депутат Государственной Думы Н.Ф. Герасименко, избравшийся по нашему одномандатному округу, в обязательном порядке 2 раза в год был в нашем районе, сегодня нет никого. Депутат должен выражать интересы населения, а не партии.

131-й Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» внес изменения в организацию власти на местах, с выделением законодательной и исполнительной власти. **С 2004 г. руководил депутатским корпусом председатель, избранный из состава депутатов.** В Устав района были внесены изменения по определению полномочий РСНД, его председателя и администрации района. В 2007 г. по моей инициативе в Устав района внесены изменения по выборам главы администрации района. Согласно положению Устава глава администрации района избирается теперь депутатским корпусом с заключением контракта.

В то время я работал главой района и положил немало усилий на то, чтобы в депутатский корпус 2008–2012 гг. вошли достойные люди, умеющие отвечать за порученные дела и имеющие авторитет среди населения. 2 марта 2008 г. состоялись выборы в органы местного самоуправления с 34 % явкой избирателей. Я также избрался депутатом, так как работу главы района я оставил (после 12 лет работы – 3 срока). 15 марта 2008 г. состоялась первая организационная сессия, на которой я был избран председателем РСНД. В апреле на второй сессии был избран депутатами (тайным голосованием) главой администрации района П.П. Шрейдер, ранее работавший (более 10 лет) начальником управления сельского хозяйства. На этой же сессии сформированы и рабочие органы РСНД, основой которых

стали постоянные комиссии: по бюджету и налогам и сборам; по экономической политике, собственности и земельным отношениям; по социальным вопросам и по соблюдению законности, правопорядка и вопросам местного самоуправления.

Из 25 депутатов – 19 мужчин и 6 женщин. 19 депутатов имеют высшее образование. Если разделить по отраслям народного хозяйства, то это будет выглядеть следующим образом: от образования – 5 человек, здравоохранения – 5, сельского хозяйства – 8, предпринимателей – 5, финансистов – 1 и пенсионеров – 1. Из числа предпринимателей 2 депутата возглавляют крупные предприятия – это РАПС (райагропромстрой) – И.И. Класен и ООО «Поспелиха – Агротранс» – В.Ф. Греб. В числе депутатского корпуса руководители лучших хозяйств района: Н.И. Поломошнов (СПК «Заветы Ильича»), А.И. Михайленко (СПК «Путь Ленина»), В.В. Попов (СПК «Знамя Родины»). Депутаты Г.И. Голиков и А.А. Штро заработали доброе имя на фермерской ниве. Широко представлена социальная сфера района: 4 директора средних школ, директор детского дома, 2 хирурга, 1 терапевт, главный врач ЦРБ. Работа ведется согласно плану и по сессиям, и по постоянным комиссиям. Вопросы, выносящиеся на сессию, предварительно рассматриваются на комиссиях. План составлен с таким расчетом, чтобы не забывать о контроле за выполнением предыдущих решений. Ежеквартально на сессиях рассматривается вопрос о выполнении бюджета. На 2009 г. в план работы включены вопросы по антикризисным мероприятиям. В феврале 2009 г. на сессии рассматривался вопрос «О действиях администрации района и районного Совета народных депутатов в условиях финансового-экономического кризиса». Были утверждены мероприятия, разработанные администрацией района, по уменьшению расходов на содержание аппарата и в целом по расходам бюджета. По решению сессии все депутаты были закреплены по предприятиям, находящимся на их округе, с целью отслеживания действий руководства по своевременной выплате заработной платы, сохранению рабочих мест. На двух сессиях ставился вопрос «О вкладе в реализацию комплексной программы социально-экономического развития муниципального образования Поспелихинский район в 2008–2017 гг.» предприятий промышленности ООО «Алтайкабель», ЗАО «Поспелихинский молзавод», ООО «Макаронная фабрика» и ООО «Котляровка» (сельскохозяйственное предприятие). Депутаты участвуют в подготовке вопроса по закрепленным предприятиям. Значительный объем вопросов занимает социальная сфера – утверждение новых целевых программ по развитию образо-

вания, здравоохранения, физкультуры и спорта и контроль за выполнением уже принятых программ. Новым составом депутатов и постоянными комиссиями был проведен анализ ранее принятых целевых программ. Оказалось, по образованию принято целых три программы, по сельскому хозяйству – две. Программы были переработаны, дополнены и в этих двух отраслях принято по одной целевой программе до 2012 г. Работа районного Совета народных депутатов ведется строго по определенным полномочиям, согласно положению Устава района и 131-го закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

В феврале 2009 г. состоялась очередная сессия РСНД, на которой был поставлен вопрос «О выполнении наказов избирателей, поступивших во время проведения предвыборных мероприятий». Были отмечены депутаты, которые провели определенную работу по выполнению наказов, и, конечно, которым указано на слабую деятельность. При анализе данной работы замечена тенденция, что депутаты, работающие 2 и 3-й сроки, подошли к ней более ответственно. Это депутаты по третьему избирательному округу Н.А. Казанцева и А.А. Штро, по второму округу Т.А. Котова. По пятому избирательному округу Г.И. Голиков (1-й срок) помог отремонтировать участковую больницу, подготовить школу к учебному году. В целом можно отметить высокообразовательный уровень депутатов, с большой ответственностью на сессиях и активной жизненной позицией. В апреле 2009 г. на сессии с привлечением общественности был заслушан отчет главы района, председателя районного Совета народных депутатов о работе РСНД за 2008 г. Был сделан подробный анализ проведения сессий, постоянных комиссий, активности депутатов. Естественно, что отмечены и недостатки, поэтому мероприятия по их устранению легли в основу решения сессии. Сессия обязала депутатов в мае и июне отчитаться о своей работе на округе за 2008 г. Практически все депутаты это решение выполнили и отчитались об этом председателю районного Совета народных депутатов.

В заключение хотелось бы отметить, что в начале перестроечных времен (1992 г.) работа представительных органов, особенно местных, была в забвении, но жизнь доказала, что законодательная власть, ее органы имеют право на жизнь, в том числе и в местном самоуправлении. Это доказал и закон, принятый Государственной Думой, по инициативе Президента РФ «Об удалении глав исполнительной власти через законодательные органы».





Владимир Николаевич Бокарев, глава Первомайского района

Любой юбилей примечателен тем, что невольно анализируешь отрезок времени, воскрешаешь в памяти или познаешь из архивных документов. Что было? Что стало? 70-летний юбилей представительных органов Алтая побудил по-новому взглянуть на историю Первомайского районного Совета народных депутатов.

ИСТОРИЯ И ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА ПЕРВОМАЙСКОГО РАЙОНА АЛТАЙСКОГО КРАЯ

История становления представительного органа Первомайского района уходит корнями в январь 1935 г., когда был образован Краюшкинский район Западно-Сибирского края.

Высшим органом власти в районе являлся Совет рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов.

Конституция 1936 г. закрепила изменения политической организации советской власти, преобразовав представительные органы в Советы депутатов трудящихся.

Районный Совет избирался сроком на 2 года. Основной формой деятельности Совета являлась сессия, которую проводили один раз в квартал.

Районный Совет депутатов трудящихся принимал решения по установлению местных бюджетов, обеспечению соблюдения законов и охране прав граждан, хозяйственному строительству и т.д.

Исполнительным и распорядительным органом районного Совета депутатов трудящихся являлся исполнительный комитет, который избирался из числа депутатов районного Совета и решал вопросы организации производства и жизнедеятельности района, например, о засыпке семян, сборе военного налога, состоянии ветеринарного дела в районе, ходе ремонта тракторов, сеноуборке и т.п.

На первой сессии избирался исполком, формировались постоянные депутатские комиссии, утверждались начальники отделов.



С 10 декабря 1960 г. на основании Указа Президиума Верховного Совета РСФСР Краюшкинский район был переименован в Первомайский, соответственно, и представительный орган стал именоваться Первомайским районным Советом депутатов трудящихся.

В 1963 г. произошла ликвидация района в связи с укрупнением районов и изменением их подчиненности.

И только 13 января 1965 г. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР образован Первомайский район в ныне существующих границах.

Первая сессия Первомайского районного Совета депутатов трудящихся состоялась 23 января 1965 г.

Был избран исполком в составе 7 человек: председатель, заместитель, секретарь и 4 члена исполкома. Образованы следующие отделы: финансовый, народного образования, социального обеспечения, общий, милиции, культуры, дорожного хозяйства, плановая комиссия. Сформированы однанадцать постоянных депутатских комиссий: по сельскому хозяйству и заготовкам, бюджетно-экономическая, по народному образованию, культпросветработе, здравоохранению, соцобеспечению, по торговле и общественному питанию, бытовому





обслуживанию, социалистической законности и общественному порядку, коммунальному хозяйству, строительству и благоустройству. На этой же сессии утвердили проект плана развития местного хозяйства и бюджет на 1965 г.

При исполкоме образованы постоянно действующие комиссии по назначению государственной пенсии, наблюдательная и комиссия по делам несовершеннолетних.

Решением сессии от 12 июля того же года образован внештатный организационно-инструкторский отдел.

На сессии Совета депутатов трудящихся 12-го созыва 21 марта 1969 г. к существующим ранее отделам райисполкома был добавлен комитет по физкультуре и спорту, а к постоянным депутатским комиссиям – комиссия по делам молодежи.

Изучая протоколы сессий 1965–1977 гг., видишь, что на их заседаниях рассматривались вопросы, касающиеся развития района и жизнеобеспечения населения, большое значение уделялось сельскому хозяйству, строительству жилья, обучению молодежи, здравоохранению, правопорядку и т.д. Так, в 1973 г. при райисполкоме была создана комиссия по борьбе с пьянством. Ее работа регламентировалась положением «О комиссии по борьбе с пьянством и алкоголизмом», где ос-

новными задачами определялись роль общественности, антиалкогольная пропаганда и меры индивидуального и коллективного воздействия на лиц, употребляющих спиртные напитки. Заседала комиссия один раз в месяц, где в обязательном порядке заслушивались отчеты руководителей совхозов, организаций и предприятий, председатели исполкомов сельских Советов о деятельности и результатах по данному направлению. И это один из примеров деятельности комиссий при исполкоме.

После принятия в 1977 г. новой Конституции СССР представительный орган района стал называться Первомайский районный Совет народных депутатов. Срок полномочий депутатов увеличился до 2,5 лет.

За период с 1977 по 1987 г. изменений в работе и структуре районного Совета не происходило.

На сессии районного Совета народных депутатов от 27.09.1987 г. впервые был утвержден Регламент работы исполнительного комитета, его отделов и управлений.

Исполком был подотчетен районному Совету народных депутатов.

4 марта 1990 г. на очередных выборах в районный Совет избрано 85 депутатов. На первой сессии 21-го созыва утвержден состав аппарата районного Совета народных депутатов и образован Президиум районно-

го Совета народных депутатов: из 11 человек. В его функции входило созыв сессий, подготовка материалов, формирование повестки, содействие депутатам в их деятельности, обобщение и предварительное рассмотрение наказов избирателей, организация взаимодействия с общественными организациями и трудовыми коллективами.

В новом Регламенте Первомайского районного Совета народных депутатов от 22.03.1990 г. было установлено, что районный Совет народных депутатов является органом государственной власти в районе. Его основные задачи – разработка перспектив социально-экономического развития района, внедрение территориального хозрасчета, самоуправления, координация деятельности предприятий, организаций, учреждений по проблемам жизнеобеспечения населения.

Конституцией Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. установлено, что местное самоуправление осуществляется гражданами через выборные и другие органы местного самоуправления.

Первомайское районное Представительное Собрание образовано 2 марта 1994 г. распоряжением главы администрации Первомайского района в составе 25 человек – представителей от каждого сельсовета. Постоянные комиссии не избирались, действовало оно в течение двух лет.

В январе 1996 г. на заседании Первомайского районного Представительного Собрания принят Устав Первомайского района, которым определено, что на территории района действуют следующие органы местного самоуправления:

- Первомайское районное Собрание депутатов – представительный орган местного самоуправления;
- глава района;
- администрация Первомайского района – исполнительный орган местного самоуправления.

Состав депутатов определен в количестве 27 человек, которые избираются населением района тайным голосованием, срок полномочий – 4 года. Также всенародно избирается и глава района, исполняющий обязанности председателя районного Собрания депутатов и главы администрации.



Выборы, подготовленные в соответствии с законом Алтайского края от 05.12.1995 г. № 30-ЗС, проведены 31 марта 1996 г.

12 апреля того же года состоялась первая сессия первого созыва Первомайского районного Собрания депутатов.

В 1997 г. принята новая редакция Устава муниципального образования Первомайский район, в которой в связи с изменениями действующего законодательства уточнены предметы ведения района, полномочия представительного органа, главы района, администрации района.

Такая структура органов местного самоуправления и порядок их формирования сохранены до 2008 г. (первый, второй, третий и четвертый созывы).

Представительный орган муниципального образования – это выборный коллегиальный орган местного самоуправления, состоящий из депутатов и наделенный полномочиями представлять интересы и действовать от имени населения муниципального образования при решении вопросов местного значения, а именно: принимать правила и положения, регламентирующие порядок исполнения вопросов местного значения, осуществлять контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

В зависимости от вида муниципального образования в Федеральном законе 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» определяются особенности формирования и численности представительного органа.

Представительный орган сельского, городского поселения, в том числе со статусом городского округа, формируется только одним способом – на муниципальных выборах на основе равного, прямого, всеобщего волеизъявления населения соответствующего поселения.

Исключение предусмотрено для формирования представительных органов муниципальных районов.

Представительный орган муниципального района может быть сформирован двумя способами:



1) состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов этих поселений;

2) избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В первом случае главы поселений наделены полномочиями депутата соответствующего представительного органа поселения, а значит принципы выборности и представительности, составляющие основу правового статуса представительных органов власти, при таком способе формирования представительного органа муниципального района не нарушаются. В этом случае представительный орган муниципального района формируется не на основе прямого избирательного права, но из числа уже избранных населением на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании депутатов представительных органов поселений. Главы поселений в силу занимаемой должности в обязательном порядке делегируются в состав представительного органа муниципального района.

Другой особенностью такого способа формирования представительного органа муниципального района является избрание в его состав депутатов из числа депутатов представи-

тельных органов поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства. Учет численности населения не имеет значения, поскольку уставом муниципального образования устанавливается единая норма представительства от каждого сельсовета.

В Первомайском районе представительный орган пятого созыва сформирован из глав поселений и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав Первомайского района.

В границах Первомайского района находятся 18 сельсоветов, обладающих статусом сельского поселения: Акуловский, Баюновключевский, Березовский, Боровихинский, Бобровский, Жилинский, Журавлихинский, Зудиловский, Логовской, Новоберезовский, Первомайский, Повалихинский, Рассказихинский, Санниково, Северное, Сибирское, Сорочий Лог, Солнечный. Следовательно, в состав районного Совета народных депутатов входят 18 глав сельсоветов и 18 депутатов названных сельсоветов, по одному от каждого.

Необходимость в формировании представительного органа подобным образом возникла в связи с тем, что 31 декабря 2005 г. вступил в действие Федеральный закон № 199-ФЗ, кото-





рый ввел некоторые дополнительные ограничения для депутатов представительных органов местного самоуправления.

Первомайский районный Совет народных депутатов четвертого созыва, отработавший на момент принятия изменений два года, на 2/3 состоял из выборных должностных лиц местного самоуправления (главы сельских поселений) и руководителей предприятий всех форм собственности.

Анализ деятельности районного Совета показал, что главы сельсоветов – лучшие депутаты представительного органа района. Отсутствие данной категории депутатов в составе депутатского корпуса пятого созыва привело бы к снижению эффективности его работы.

Порядок формирования представительного органа района из глав поселений и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав Первомайского района, был закреплен в Уставе муниципального образования. Подобный способ формирования представительного органа имеет свои положительные и отрицательные стороны.

К положительным можно отнести:

1) наличие представителей всех сельских поселений в составе районного Совета народных депутатов (в составе Первомайского районного Совета народных депутатов четвертого созыва в силу ряда объективных

причин не было представителей пяти сельсоветов);

2) возможность главам сельских поселений оставаться депутатами районного Совета и, как следствие, повышение эффективности работы представительного органа и обеспечение взаимодействия с сельскими представительными органами, так как в 16 сельсоветах глава возглавляет сельский представительный орган;

3) усиление контактов муниципальных образований районного и сельского уровней, возможность участия глав поселений в решении вопросов местного значения района и согласованного решения общих для всех поселений вопросов;

4) возрастание значимости представительного органа поселения: для избрания депутатом районного Совета необходимо сначала стать депутатом сельского представительного органа;

5) исключение сложной в организационном отношении процедуры муниципальных выборов: отпадает необходимость формирования одномандатных округов, что для района неприемлемо, а многомандатные округа не эффективны;

6) снижение финансовых затрат на проведение выборов в районный Совет народных депутатов и главы администрации района.

Положительным в этом является назначение главы администрации

представительным органом района по контракту по результатам конкурса. Претендент на должность главы администрации должен обладать необходимыми профессиональными качествами, знаниями и опытом в области управления муниципальным хозяйством и муниципальной службой, в отличие от главы администрации, являющегося главой муниципального образования, и избираемого на муниципальных выборах. Условия контракта утверждаются районным Советом. Порядок проведения конкурса, 2/3 членов конкурсной комиссии, а также возможность расторжения контракта в случае недобросовестного исполнения главой администрации своих обязанностей определяются районным Советом.

Существуют и некоторые отрицательные стороны формирования представительного органа из глав поселений и депутатов представительных органов поселений:

1) устранение населения из процесса прямого волеизъявления граждан;

2) равное представительство депутатов от сельских поселений с разным количеством избирателей и, как следствие, ослабление связи с избирателями в больших сельских поселениях;

3) опасность отстаивания представителями каждого поселения только своих интересов, а не интересов всего района;

4) повышение занятости депутатов районного Совета, так как помимо районных необходимо решать и вопросы поселений, участвовать в заседаниях двух представительных органов и решать вопросы района и поселений.

Сейчас еще рано говорить, какой способ формирования представительного органа района предпочтительней. Конечно, более понятный – традиционный, полностью урегулированный в правовом отношении способ формирования представительного органа на муниципальных выборах. Однако законодатель не случайно поставил на первое место другой способ – путем делегирования глав поселений и депутатов, избранных из состава представительных органов поселений, входящих в состав района.

2 марта 2008 г. в Первомайском районе прошли выборы депутатов



сельских представительных органов. В течение двух недель сельские представительные органы избрали из своего состава по одному депутату в представительный орган района. В районный Совет народных депутатов были направлены лучшие представители от каждого сельского представительного органа. В соответствии с требованиями Устава муниципального образования Первомайский район решение об избрании из своего состава депутата районного Совета в трехдневный срок было представлено в районный Совет народных депутатов вместе с информацией о вступлении в должность главы сельсовета.

Сформированный из глав и депутатов представительных органов сельских поселений Первомайский районный Совет народных депутатов пятого созыва с 21 марта 2008 г. приступил к работе.

Из числа депутатов были сформированы установленные Уставом органы местного самоуправления. Избран глава района, осуществляющий полномочия председателя районного Совета народных депутатов. Тайным голосованием назначен глава администрации Первомайского района. Сформирована контрольно-счетная палата Первомайского района.

Определена структура районного Совета народных депутатов:

- глава района;
- заместитель председателя районного Совета народных депутатов;
- постоянные комиссии;
- секретариат.

Полномочия каждой комиссии определены положением. Постоянные комиссии осуществляют предварительное рассмотрение вопросов повестки дня, а также контроль за исполнением принятых решений.

Основной формой деятельности районного Совета народных депутатов является сессия, в 2008 г. их проведено девять. Всего за 2008 г. рассмотрено 218 вопросов, принято 218 решений, 47 нормативных правовых актов, внесено 34 изменения в действующие нормативные акты, рассмотрено 13 контрольных вопросов.

Всего же на территории района действуют 147 нормативных правовых актов, в том числе 25 программ.



Также активно занимались формированием нормативной базы представительные органы сельских поселений.

В уставные сроки проводились сессии и заседания постоянных комиссий как в муниципальном образовании Первомайский район, так и в сельсоветах.

Особое внимание районный Совет народных депутатов уделяет нормативному обеспечению экономического развития района. В этой сфере действуют 69 нормативных актов, которыми регулируются все экономические процессы на территории района в области экономики, муниципальной собственности и земельных отношений. Особое внимание уделяется бюджетно-налоговой политике района.

В Первомайском районе разработаны и действуют 25 муниципальных программ.

Принятие муниципальных программ позволяет консолидировать усилия всех властных и хозяйствующих структур района на решение самых актуальных проблем, а также войти в краевые и федеральные программы.

Ведется разработка документов территориального планирования района и сельсоветов, которая тесно увязана с Программой социально-экономического развития в соответствии с Программой информационного обеспечения управления

недвижимостью, реформирования и регулирования земельных и имущественных отношений в Первомайском районе на 2008–2010 гг.

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» провозглашает, что органы местного самоуправления решают вопросы местного значения самостоятельно. Но практика показывает, что только при взаимодействии органов местного самоуправления района и поселений можно достичь успехов в реализации реформ местного самоуправления. На наш взгляд, взаимодействие лучше обеспечивается при формировании представительного органа района из глав и депутатов поселений, входящих в состав района.

Взаимодействие органов местного самоуправления прослеживается и в работе по формированию консолидированного бюджета района, и в реализации государственных полномочий, и в передаче отдельных полномочий друг другу, в работе с населением.

Местное самоуправления на сегодня – это деятельность самого населения и создаваемых ими органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.





Ирина Геннадьевна Мосина, заведующая отделением переподготовки и повышения квалификации Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле

ГОТОВИМ КАДРЫ ДЛЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

Отделение профессиональной переподготовки и повышения квалификации Алтайского филиала Сибирской академии государственной службы в г. Барнауле реализует различные программы повышения квалификации для государственных и муниципальных служащих Алтайского края и Барнаула.

Программы составляются для каждой группы с учетом уровня образования, занимаемой должности и стажа практической деятельности. **В настоящее время разработаны и успешно реализуются более 80 программ. За 8 лет работы филиала прошли профессиональную переподготовку и повысили квалификацию более 5 тысяч человек.** При организации обучения слушателей первостепенное внимание уделяется проблеме совершенствования учебного процесса, создания условий для постоянного роста качества повышения квалификации и профессиональной переподготовки государственных и муниципальных служащих, совершенствования форм и методов обучения, ведется поиск актуальных тем по повышению квалификации. **Одной из таких тем на сегодняшний день является «Управление государственными и муниципальными заказами».**

В марте 2008 г. филиал успешно прошел лицензионную экспертизу на право осуществления образовательной деятельности по образовательной программе дополнительного профессионального образования – повыше-

ния квалификации «Управление государственными и муниципальными заказами» – со сроком освоения от 120 до 500 часов.

Цель программы – совершенствование системы кадрового обеспечения в сфере размещения заказов, формирование компетентности специалистов в области размещения государственных и муниципальных заказов, позволяющих эффективно использовать средства бюджета и внебюджетных источников финансирования для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Программа предназначена для специалистов государственных органов управления и органов местного самоуправления, принимающих участие в формировании, размещении и исполнении государственных и муниципальных заказов с учетом региональных и отраслевых особенностей,

председателей и членов комиссий по размещению заказов.

Программа реализуется совместно с высококвалифицированными специалистами управления государственного заказа Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края. За период с марта по сентябрь 2009 г. курсы повышения квалификации по программе «Управление государственными и муниципальными заказами» прошли 278 человек, в том числе 261 государственный и муниципальный служащий.

Разработанный филиалом учебный план позволяет слушателям изучить новый материал и дополнить уже имеющиеся знания и практический опыт в области государственных и муниципальных закупок. **В плане предусмотрены лекционные, практические занятия, семинары и консультации.** На лекционных занятиях слушатели изучают основные нормативные и методические





материалы, регламентирующие порядок проведения государственных и муниципальных закупок, знакомятся с изменениями законодательства в данной области, рассматривают основные вопросы организации проведения торгов. На практических занятиях слушатели осваивают порядок работы с процедурными документами по организации и проведению торгов и внеконкурсных способов размещения заказа на закупку продукции для государственных и муниципальных нужд, рассматривают типовые схемы контрактов, изучают особенности проведения закупок по товарам, работам и услугам, отработывают механизм контроля и обеспечения законных прав участников закупок, особое внимание уделяется информационному обеспечению государственных и муниципальных закупок. Кроме того, слушатели получают практические навыки по составлению, заполнению заявок, документации для торгов, контрактов, а также других форм документов, необходимых для оформления при проведении



торгов на закупку продукции для государственных и муниципальных нужд, а также документальное оформление внеконкурсных способов размещения заказа. Слушатели, выполнившие все

требования учебного плана и успешно прошедшие итоговую аттестацию, получают **свидетельство о повышении квалификации государственного образца.**





КНИЖНОЕ ОБОЗРЕНИЕ

Плотников, А.Г. Управление государственным и муниципальным имуществом: учебное пособие / А.Г. Плотников; СИБАГС. – Новосибирск: Изд-во СИБАГС, 2008. – 312 с.

Учитывая, что по целому ряду причин в России сегодня идет процесс разграничения имущества на федеральном, региональном и местном уровне, возникают все новые и новые проблемы управления государственным и муниципальным имуществом. В силу этого выбранная тема данного учебного пособия не вызывает сомнения в своей актуальности.

Эта публикация – содержательно глубокая и ориентированная на реальные потребности практики, она окажет системообразующее влияние на развитие муниципального права России, станет одной из методических основ для исследований многих ученых-муниципалистов. Работа А.Г. Плотникова является достойным продолжением исследования муниципальной тематики.

Известно, что комментировать современные российские законы – дело неблагодарное. Обычно изменения в законы вносятся быстрее, чем издаются книги.

Данная книга стала комплексным научным исследованием: прочитав ее, специалист в сфере муниципального управления получит богатую пищу для размышлений, а специалист, ранее не занимавшийся данной сферой, сможет из одного источника приобрести системные знания по основному спектру проблем соответствующей отрасли муниципального управления.

Особо хочется отметить стиль работы А.Г. Плотникова. Он отличается простотой изложения материала, четкостью, ясностью и доступностью для понимания основных выводов в сочетании с теоретической глубиной и опорой на материалы практики. К сожалению, сегодня выходит немало правовой литературы, авторы которой маскируют отсутствие оригинальных идей или незнание практики за витиеватыми, искусственно усложненными формулировками, окольными метафорами, расплывчатыми, лишенными юридической определенности сентенциями. Работа А.Г. Плотникова в очередной раз доказывает, что настоящему ученому этого вовсе не требуется, содержательная теоретическая работа по своему стилю может быть простой и понятной.

А.Г. Плотников, выступающий в качестве авторитетного эксперта, прекрасно знающий все имевшиеся внутренние течения и противоречия законотворческого процесса, емко и точно описывает

ход реформирования законодательства о местном самоуправлении. Извлечения из богатой фактуры документов, как публиковавшихся, так и доступных лишь ограниченному кругу лиц, дополняются личными впечатлениями автора, его оценками и выводами.

Исследование законодательной основы муниципальной реформы начинается в книге с определения места Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в истории установления функций органов местного самоуправления в Российской Федерации, за которыми закреплено муниципальное имущество.

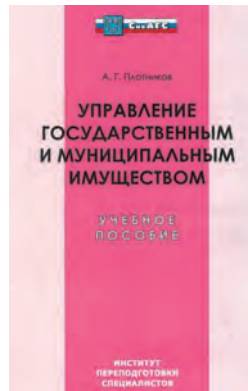
Общие задачи учебного пособия сформулированы следующим образом: через задачи, поставленные Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации по созданию условий для эффективного управления государственной собственностью, четкого разграничения его между государством и муниципалитетами.

Учебное пособие ориентировано на государственных и муниципальных служащих, чья профессиональная деятельность связана с обязанностью добиваться отдачи от управления государственной и муниципальной собственностью для пополнения соответствующих бюджетов.

Учебное пособие очень удобно в работе по изучению теоретических основ управления собственностью как студентами очного отделения, так и муниципальными служащими при переподготовке либо повышении квалификации. После каждой изучаемой главы даны вопросы и задания студентам для самостоятельной работы по изученной теме.

Для закрепления применяемых в учебном пособии специальных терминов приведен словарь, это освобождает студента от необходимости отвлекаться на поиски словарей и энциклопедий с толкованием терминов.

В работе приведен достаточный библиографический список литературы и нормативных правовых документов, их рекомендуется ровно столько, сколько необходимо для изучения основ управления государственным и муниципальным имуществом, не перегружая студента обилием правовой базы и различной литературы, опубликованной в настоящее время по данному вопросу.



Приведенные копии нормативных актов в приложении к данному учебному пособию дают наглядность студенту, подкрепляющую полученные теоретические познания после изучения тем дисциплины.

Автор четко обозначает объект и предмет исследования, решает целый ряд равномерно поставленных задач, достигает цели исследования, а именно: проводит разработку программы комплексной системы управления государственным и муниципальным имуществом.

В работе представлен достаточно глубокий анализ теоретических и методологических основ организации работы по управлению государственным и муниципальным имуществом на федеральном, региональном и местном уровне. Раскрыты различные формы и отношения собственности и их преобразования. Большое внимание уделено в работе особенностям управления земельными ресурсами, как одного из видов имущества, от использования которого формируется доходная часть муниципальных бюджетов. Наибольшую ценность исследования представляет глава 1.6, где дан анализ нормативно-правового регулирования владения, пользования и распоряжения государственным и муниципальным имуществом в рамках действующего российского и краевого законодательства.

Автор раскрывает задачи, содержание, формы и направления изменения целевого назначения муниципального имущества и реорганизации муниципальных предприятий и учреждений, достаточно подробно анализирует и оценивает действующие в этом направлении правовые акты. Здесь дается полное описание нормативно-правовой базы по данному вопросу.

Всем, кого интересует муниципальное управление, новые издания надо внимательно читать с карандашом в руках. Новое учебное пособие А.Г. Плотникова, несомненно, достойно войдет в ряд учебной современной отечественной литературы по муниципальной тематике, будет полезно и для теории, и для практики местного самоуправления.

Всем, кого интересует муниципальное управление, новые издания надо внимательно читать с карандашом в руках. Новое учебное пособие А.Г. Плотникова, несомненно, достойно войдет в ряд учебной современной отечественной литературы по муниципальной тематике, будет полезно и для теории, и для практики местного самоуправления.

Н.А. Поторочин,

заместитель начальника управления – начальник организационного отдела управления Администрации Алтайского края по взаимодействию с органами местного самоуправления и организационной работе, государственный советник Алтайского края 1-го класса







АЛТАЙСКИЙ ФИЛИАЛ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «СИБИРСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ» В Г. БАРНАУЛЕ

Алтайский филиал образован в 2001 году и является государственным образовательным учреждением, имеющим право на ведение образовательной деятельности в сфере высшего, послевузовского и дополнительного профессионального образования. Филиал является высшим учебным заведением, главной задачей которого является подготовка современных высококвалифицированных государственных служащих, специалистов в области юриспруденции и финансов, способных успешно работать в условиях новой российской государственности.

Образовательная деятельность осуществляется по трем специальностям:

- «Государственное и муниципальное управление»;
- «Финансы и кредит»;
- «Юриспруденция».

Профессиональная переподготовка по трем направлениям: «Государственное и муниципальное управление», «Финансы и кредит» и «Юриспруденция».

В Аф СибАГС в г.Барнауле разработано более 80 программ повышения квалификации для государственных и муниципальных служащих Алтайского края, которые корректируются для каждой категории слушателей с учетом уровня образования, занимаемой должности и стажа практической работы.

Учебный процесс обеспечивает высококвалифицированный преподавательский состав. Для работы в Филиале приглашаются преподаватели, имеющие наряду с теоретической подготовкой практику работы на государственной службе и в муниципальных органах власти. Это в немалой степени способствует взаимодействию Филиала с органами государственной власти и местного самоуправления. В практику работы преподавателей прочно вошли практические занятия в администрациях различных уровней власти, а также на базе законодательных органов.

Образовательный процесс в полном объеме обеспечивается учебной литературой, информационными возможностями дисплейного класса, прямым выходом в Интернет по скоростному каналу. Кроме различных методических материалов, размещенных в локальной сети филиала, для студентов и преподавателей доступны справочные правовые системы и другие информационные базы. Аф СибАГС в г.Барнауле располагает двумя конференц-залами на 180 и 45 мест, учебными аудиториями с современным мультимедийным оборудованием.

Научная деятельность в Аф СибАГС в г.Барнауле направлена на исследование проблем формирования и развития системы государственного и муниципального управления, на соединение «теории и практики». В научно-исследовательскую работу Филиала вовлечены и студенты, которые активно участвуют в различных межвузовских и международных конференциях. Ежегодно в Филиале проводятся студенческие научно-практические конференции, круглые столы и семинары.

Международная деятельность Филиала связана, прежде всего, с профилем учебного заведения и направлена на установление научных контактов с учебными заведениями за рубежом, занимающимися подготовкой кадров для государственной службы, и носит ярко выраженный прикладной характер – обмен опытом в области подготовки специалистов государственного и муниципального образования. Эта деятельность реализуется в рамках сотрудничества Алтайского филиала СибАГС с Баварской школой управления (г.Мюнхен).

