

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Аналитическое управление Аппарата Государственной Думы

**Материалы семинара с участием руководителей
аналитических служб законодательных
(представительных) и исполнительных органов
государственной власти субъектов Российской Федерации
на тему «Роль экспертно-аналитического сообщества
в развитии институтов парламентской демократии»**

Издание Государственной Думы
Москва • 2013

УДК 321.72(470)(06)
ББК 66.3
М 68

Под общей редакцией
начальника Аналитического управления
Аппарата Государственной Думы
Петрова А. Е.

Составители:

Гайденко А. В., заместитель начальника Аналитического управления;
Могилевский К. И., начальник отдела аналитического сопровождения
законодательства Аналитического управления;
Малушков В. Г., главный советник отдела аналитических исследований
Аналитического управления.

Материалы семинара с участием руководителей аналитических служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему «Роль экспертно-аналитического сообщества в развитии институтов парламентской демократии». — М.: Издание Государственной Думы (электронное), 2013. — 156 с.

Настоящее издание содержит материалы семинара с участием руководителей аналитических служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представителей научного и экспертного сообщества, руководителей аналитических центров страны на тему «Роль экспертно-аналитического сообщества в развитии институтов парламентской демократии», состоявшегося в Москве 15-17 мая 2013 года. Материалы подготовлены по выступлениям участников семинара по темам: «Роль оценки регулирующего воздействия и социально-экономической экспертизы в подготовке законодательных инициатив», «Реализация Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы», «Оценка социально-экономических условий, динамики и рисков реализации стратегических документов, утвержденных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации».

УДК 321.72(470)(06)
ББК 66.3

Введение

15—17 мая 2013 года в Москве прошел семинар с участием руководителей аналитических служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Организаторами семинара выступили Аналитическое управление Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Аналитическое управление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации.

Открытие первого заседания семинара на тему «Роль оценки регулирующего воздействия и социально-экономической экспертизы в подготовке законодательных инициатив» состоялось 15 мая 2013 года в Малом зале Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, его модератором выступил начальник Аналитического управления Аппарата Государственной Думы **А. Е. Петров**.

Участников семинара, представлявших больше половины регионов страны, приветствовал заместитель Руководителя Аппарата Государственной Думы — начальник Управления по связям с общественностью и взаимодействию со СМИ **Ю. Е. Шувалов**. Он подчеркнул, что деятельность региональных аналитических служб является чрезвычайно важной, так как позволяет обеспечить реализацию целеполагания в стратегических вопросах развития страны, и пожелал успехов участникам семинара.

А. Е. Петров, открывая утреннее заседание, отметил важность участия региональных парламентов в праздновании 20-летия Конституции и Федерального Собрания Российской Федерации и выразил уверенность в том, что семинар в Государственной Думе станет важным событием юбилейного года. «Убежден, что наши усилия по повышению профессионализма, по повышению ответственности и обоснованности принятых решений в парламентах, являются очень важной, существенной работой в защиту нашей Конституции, в поддержание реального разделения властей в Российской Федерации в нашей политической системе, во взаимодействие исполнительной и законодательной власти», — заявил ведущий семинара.

Начальник Аналитического управления Аппарата Совета Федерации **В. Д. Кривов** в своем выступлении обозначил важность регулярного взаимодействия с коллегами из региональных парламентов и администраций субъектов Российской Федерации с целью учета мнения регионов при подготовке законодательных инициатив.

Основной доклад по теме семинара представили приглашенные эксперты Центра оценки регулирующего воздействия Национального исследовательского института Высшей школы экономики — директор центра **Д. Б. Цыганков** и **М. Ю. Сорокин**. Эксперты рассказали участникам об иностранном опыте введения оценки регулирующего воздействия (ОРВ) в деятельность законодательных и представительных органов власти, а также оценили перспективы мониторинга правоприменения в контексте работы российского парламента.

Директор Департамента макроэкономического анализа и методологического обеспечения деятельности Счетной палаты Российской Федерации **В. В. Симонов** в своем выступлении рассмотрел ОРВ в контексте контрольных полномочий парламента и подчеркнул важность системного сотрудничества парламентариев и представителей органов финансово-контроля, в том числе в регионах.

По мнению руководителя Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации **К. Ю. Носкова**, внедрение ОРВ не должно влечь за собой усложнения институтов и структур, которые будут обеспечивать оценку влияния нормативных актов на экономическую сферу. Напротив, именно аналитические службы могут показать парламентариям возникающие проблемы и то, как принимаемые ими законопроекты влияют на решение этих проблем.

Отечественный опыт реализации процедуры ОРВ в своем выступлении обобщил директор Департамента оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России **В. А. Живулин**. Спикер представил данные по законодательным инициативам, которые подверглись прогнозной оценке правоприменения, и подчеркнул важность определения индикаторов, которые бы позволяли говорить о том, что цели, поставленные при принятии решений, были достигнуты. «Хотелось бы, чтобы в нашей работе принимаемые решения были оптимальны и эффективны и приносили больше выгод, нежели издержек», — заключил В. А. Живулин.

Начальник Экономического управления Аппарата Государственной Думы **И. В. Осколков** отметил необходимость полноценного внедрения процедуры ОРВ в законотворческий процесс — не только в рамках подготовки проектов законов, за которые отвечает Правительство Российской Федерации, но и при подготовке законодательных инициатив депутатов, и главное — подготовке поправок ко второму чтению.

По завершении утренней части семинара в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации состоялось заседание на тему «Реализация Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы». Второй день работы семинара участники провели в Аналитическом центре при Правительстве Российской Федерации на заседании по вопросам оценки социально-экономических условий, ди-

намики и рисков реализации стратегических документов, утвержденных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

Завершился трехдневный семинар в Московском государственном университете экономики, статистики и информатики (МЭСИ), где для участников состоялись обучающие занятия на темы: «Программные средства поддержки аналитической деятельности», «Статистическая деятельность и ее правовое регулирование в эффективном планировании и принятии управленческих решений», «Смарт-технологии в обучающем процессе. E-Learning».

**Заседание семинара-совещания на тему
«Роль оценки регулирующего воздействия
и социально-экономической экспертизы
в подготовке законодательных инициатив»**

*Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации,
15 мая 2013 года*



Шувалов Ю. Е., *заместитель Руководителя Аппарата Государственной Думы — начальник Управления по связям с общественностью и взаимодействию со СМИ.*

Доброе утро, уважаемые коллеги! Рад вас приветствовать в Государственной Думе на ставшем уже традиционным семинаре аналитических служб. Этот семинар проходит в год двадцатилетия современного российского парламента. Мы в Государственной Думе придаем большое значение этому юбилею, создан Организационный комитет по подготовке и проведению мероприятий, посвященных двадцатилетию Федерального Собрания Российской Федерации. Мы проводим научные конференции, содействуем в издании исследовательских работ. Многие мероприятия планируются совместно с регионами. Последняя инициатива, которая, мне кажется, объединит наши интеллектуальные наши силы — идея Сергея Евгеньевича Нарышкина, связанная с разработкой комплексного доклада о состоянии

законодательства в Российской Федерации. Я надеюсь на нашу с вами совместную работу в реализации этого интересного проекта.

В наше время — время информационного общества, быстро меняющихся событий — работа аналитических служб представляется чрезвычайно важной. Потому что именно она позволяет обеспечить реализацию целеполагания в стратегических вопросах развития страны. Мы должны от частного переходить к общему и не забывать о стратегических вопросах, которые решаем. Для этого нужна корректирующая служба, которая своевременно обеспечивает принимающих решения руководителей информацией о том, соответствует ли ход событий стратегическому направлению, которое намечено для решения той или иной цели.

В области законодательной работы это тоже является важным. Сегодня мы достигли такой полноты законодательства, что можно говорить о проблемах взаимного дублирования отдельных законодательных актов. И не всегда законодательство решает главную задачу — обеспечивает нормальную жизнедеятельность государства, несмотря на то, что, казалось бы, оно является таким всеобъемлющим.

И решать вопросы законодательного обеспечения надо в первую очередь исходя из задач, которые ставит руководство страны, Президент Российской Федерации, целей, намеченных федеральными органами законодательной власти. Эти задачи и цели сегодня связаны с необходимостью работать в непростых условиях глобального кризиса, турбулентной экономики. При этом нельзя забывать о том, что главная задача нашего государства — обеспечить достойную жизнь граждан России.

Это комплексные вопросы. На семинаре, который будет идти три дня, состоится обсуждение и социальных вопросов, и вопросов, связанных с взаимодействием органов законодательной власти и исполнительной власти. Практика, которая существует на федеральном уровне, определенным образом может быть перенесена на уровень региональный. Но существует и ключевой вопрос — он связан с оценкой регулирующего воздействия. В этой области разрабатывается законодательство. Есть предложение по изменению регламентов работы Государственной Думы. Но решение пока не сформировано окончательно. Думаю, будет очень интересно послушать доклады, которые подготовлены организаторами семинара.

Желаю вам успехов в работе.

Петров А. Е., *начальник Аналитического управления Аппарата Государственной Думы.*

Спасибо, Юрий Евгеньевич, за важные слова.

Мне представили данные регистрации участников семинара. Сейчас в зале находятся представители пятидесяти шести регионов нашей страны. Приятно, что мы ежегодно собираемся в стенах Государственной Думы, Совета Федерации, Аналитического центра правительства и, так сказать, сверяем наши часы. Это для всех важно и полезно.

В прошлом году мы рассматривали комплекс актуальных, в том числе для региональных парламентов, вопросов, которые были связаны с изменением выборного законодательства. И в этот раз при определении тематики, которая будет рассматриваться в течение этих трех дней, мы опирались на пожелания, полученные из регионов. Оценка регулирующего воздействия — тема, которая является главной в первой части заседания. Мы заглядываем в будущее, смотрим, с чем придется работать парламенту в связи с изменениями законодательства, с введением нормы об обязательности оценки регулирующего воздействия при подготовке и вынесении во второе чтение законопроектов. Эти же функции, думаю, будут распространены и на законодательные и представительные органы субъектов Федерации. Поэтому важно правильно и желательным образом понимать, каким образом эту работу выстраивать. Здесь присутствуют коллеги из Министерства экономики, коллеги из Счетной палаты (они продвинулись в этой работе дальше нас), эксперты из Высшей школы экономики, Московского университета — все они поделятся наблюдениями о тенденциях развития этого инструмента.



Что касается самой оценки регулирующего воздействия — к этому инструменту отношение в обществе разное. Но я убежден, что ОРВ является абсолютно необходимым критерием, так скажем, повышения профессионализма и эффективности работы парламента, о чем Юрий Евгеньевич Шувалов уже сказал. Из всех видов принятия решения — политического, экспертного, консенсусного — эта форма эмпирической

оценки последствий рисков и пользы от принимаемого законопроекта представляется очень важной частью работы. Потому что на самых разных уровнях власти — от президента до парламентариев — это сегодня является абсолютно местом общего интереса. Депутаты ставят задачу, чтобы каждый отдельный гражданин увидел себя в принимаемых законах. Государственная Дума принимает очень много хороших законов. А граждане иногда не понимают, где в конкретном законе присутствуют они, что человек получит от претворения в жизнь того или иного законопроекта? Мы должны учитывать и другое: что получает государство, что получит бюджет, что получит регион. Потому что все эти факторы являются предметом для оценки регулирующего воздействия того или иного законопроекта.

В завершение хочу сказать, что мы собрались на наш семинар в интересное время. Все региональные парламенты сейчас включились в работу по подготовке празднования 20-летия современного российского парламента и 20-летия новой российской Конституции. Убежден, что наши усилия по повышению профессионализма, по повышению ответственности и обоснованности принятых решений в парламентах, являются очень важной, существенной работой в защиту нашей Конституции, в поддержание реального разделения властей в Российской Федерации в нашей политической системе, во взаимодействие исполнительной и законодательной власти.

Сегодняшняя встреча является одним из важных моментов в череде мероприятий юбилейного года. А решения, которые мы подготовим и будем потом исполнять — вы у себя на местах, мы — здесь, в Москве, также будут способствовать развитию парламентаризма.

Хотел бы предоставить слово нашим коллегам из верхней палаты. Виктор Дмитриевич Кривов, начальник Аналитического управления Совета Федерации.

Кривов В. Д., *начальник Аналитического управления Аппарата Совета Федерации.*

Уважаемые коллеги, наши встречи становятся доброй традицией. Важно, что мы проводим их не только в рамках Федерального Собрания, но и с участием коллег из правительства. Такое сотрудничество в рамках обеспечения законодательного процесса приносит свои плоды. В целях организации взаимодействия Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в законодательном процессе и обмена опытом парламентской деятельности создан Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации. Уже первое его заседание и работа в течение года показывают эффективность этого органа власти и большой потенциал, который еще предстоит окончательно раскрыть. Мы очень рассчитываем на взаимо-

действие — плотное и тесное. Вчера прошло совещание по подготовке в рамках Совета законодателей доклада о состоянии законодательства. Очень важно, что это будет вестись в рамках Совета законодателей, комиссии, которая теперь создана при нем. Все будет координироваться как единая система, основанная на предложениях региональных парламентов и обеих палат Федерального Собрания.

Мы впервые в рамки семинара включаем обучающие курсы. Курсы помогут продвинуться в использовании программно-технических средств в аналитической работе, в понимании статистики, на данные которой мы сможем опираться. Помогут понять, какие возможности дистанционного получения информации в рамках сети Интернет мы можем использовать и для самих себя, и для наших сотрудников в Москве и в субъектах Российской Федерации. Нам будет очень важна ваша оценка такого рода новаций. Ждем предложений, как можно совершенствовать и практику проведения наших семинаров-совещаний.

Одна из задач, которую Валентина Ивановна Матвиенко поставила перед нами, — это необходимость упреждающего взаимодействия с коллегами в региональных парламентах и в администрациях в субъектах Российской Федерации. Все должно быть нацелено на то, что между первым и вторым чтениями в Государственной Думе необходимо успевать донести соответствующую позицию регионов на момент принятия решения уже депутатами Государственной Думы.

Петров А. Е. Перейдем к первой части семинара — «Роль оценки регулирующего воздействия и социально-экономической экспертизы в подготовке законодательных инициатив». Хотел бы предоставить слово директору Центра оценки регулирующего воздействия Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) Даниилу Борисовичу Цыганкову.

Цыганков Д. Б., директор Центра оценки регулирующего воздействия НИУ ВШЭ.

В 2009 и 2010 годах мне приходилось участвовать в таких же совещаниях, которые организовывал Совет Федерации, и совместно с Центром мониторинга права. Хорошая новость, что доклады о состоянии законодательства, которые Совет Федерации готовил многие годы, будут и дальше выпускаться уже, может быть, и при участии Совета законодателей. Это действительно важная и интересная работа. Хотя она в первую очередь касается, наверное, правоприменения, когда речь идет об оценке регулирующего воздействия. Здесь есть определенный стык с мониторингом правоприменения, с корпусом законодательства, поскольку в ОРВ речь идет прежде всего о прогнозном ОРВ, о прогнозировании последствий. Ну и об отслеживании этих последствий и о фактическом воздействии.

Но сегодня нас с коллегой Максимом Юрьевичем Сорокиным попросили в первую очередь коснуться вопросов, связанных с ОРВ в связи

с деятельностью парламентов, в частности, Государственной Думы и региональных парламентов. Поэтому наше выступление будет разбито на две части. Сначала я охарактеризую сюжеты, связанные с Россией. А затем в качестве иллюстраций, возможных ходов, каким образом ОРВ или ОРВ-образные процедуры могут быть внедрены в деятельность парламентов, расскажет Максим Юрьевич Сорокин.

Государственную Думу можно назвать одним из лидеров изучения вопроса исследования цены закона в законодательстве. Я вспоминаю, что в 2002 году в Рязани проводился практически одноименный семинар, с участием в том числе крупнейших международных специалистов, таких как замминистра юстиции Швейцарской конфедерации. В течение нескольких последующих лет ряд экспертных команд обращались к вопросу, каким образом можно измерять или оценивать стоимость законодательства и стоимость тех законов для различных адресатов, которые принимают парламенты. Первый из докладов, который стоит упомянуть, — это доклад аудиторской консалтинговой группы «ВПК». Исследуя экономические издержки законодательства, они впервые, может быть, даже не оценивая, а калибруя, попытались прикинуть стоимость законодательного процесса на примере Государственной Думы.

В 2003—2006 годах была активная волна реформы техрегулирования. В Государственной Думе технические регламенты принимались в качестве федеральных законов. Включались механизмы и публичных консультаций, и финансово-экономических обоснований. Появился запрос на исследование финансовых или экономических последствий законопроектов. В 2007—2009 годах в этой сфере работал Фонд поддержки законодательных инициатив, и Институт оценки программ в качестве субподрядчика делал ряд расчетов мини-ФЭО для стандартов в области электроэнергетики — было подготовлено порядка 250 таких мини-ФЭО.

В 2008 году к нам обратились с просьбой подготовить механизм финансово-экономического обоснования (МФЭО) для поправок в Налоговый кодекс. Речь там шла об отмене НДС для некоторых видов экономической деятельности, связанных с производством интеллектуальной продукции. МФЭО или мини-ОРВ взвешивали издержки и выгоды различных адресатов. И сценарий показывал, что в течение первых трех лет будут некоторые бюджетные расходы, вернее, бюджетные потери, а бизнес выигрывает. Но через 3—4 года само экономическое развитие, рост налоговой базы должны были эти деньги вернуть. И примечательная реакция была не в Госдуме, а в Минфине. Люди на это посмотрели и удивились: государство деньги теряет? Зачем такая поправка нужна? И это был не август 2008 года, кризис, когда такая реакция была бы понятна. Нет, это были июнь—июль, когда баррель стоил около 150 долларов, а российский бюджет, в общем, ломился от денег.

Мне кажется, еще пройдет значительное время, когда в том числе и госорганы признают такую идеологию ОРВ: результат — это баланс издержек и выгод различных адресатов регулирования, не только бюджета, но и бизнеса, и граждан. И в этом, наверное, ОРВ идет дальше, чем финансово-экономическое обоснование. Во всяком случае, тот механизм, который записан в регламенте Государственной Думы, когда речь идет исключительно об издержках, о расходах бюджета.

Наконец, еще одно достаточно серьезное усилие по интеграции механизмов оценки воздействия в работу парламента. Оно было предпринято в ходе обновления «Стратегии 2020». Это работа, которую выполняли Высшая школа экономики и Академия народного хозяйства по поручению премьер-министра Владимира Владимировича Путина. И в разделе, который был связан с регуляторной реформой, среди многих мер, направленных на проведение комплексной реформы, конечно, обращали внимание на необходимость введения таких механизмов или расширения механизмов в рамках работы парламентов.

Та идея была предложена бизнес-ассоциациями, объединениями корпоративных юристов России, обоснована в ряде статей вице-президента компании МТС по корпоративным вопросам Руслана Ибрагимова. Идея состояла в том, чтобы, не меняя названия МФЭО, который уже был известен в тот момент в регламентах и в практике, расширить его, фактически придать ему мощь и масштаб оценки регулирующего воздействия. И даже пойти дальше, перенести или расширив число адресатов для учреждений бюджетного сектора и для граждан. Хотя при этом, скажем, исполнительной власти в этот момент уже была известна практика и оценки бюджетов различных уровней, и оценки субъектов издержек и расходов, издержек и выгод субъектов предпринимательской, инвестиционной деятельности.

Я думаю, не так важно, как это мы будем называть — финансово-экономическое обоснование или ОРВ, скорее, речь идет о сути. А она сводится к тому, что прежде чем принять законопроект, нам хотелось бы знать его последствия. И по возможности эффект для госорганов, общества и бизнеса.

Многие законопроекты, которые выходили из правительства и прошли процедуру ОРВ, публичные консультации и многие поправки или пассажи в этих законопроектах, которые несли необоснованные обременения для бизнеса, были в ходе ОРВ сняты. В тот момент, когда они попадали в Государственную Думу, оказывалось, что эти поправки возвращались уже как поправки депутатов. И не только бизнес-сообщество, но и представитель аппарата правительства Андрей Логинов говорили, что имеет место подмена через депутатские поправки сути законопроекта, уже вроде бы согласованного на уровне правительства.

Итак, необходимо изменить Регламент Государственной Думы. Здесь недостаточно изменений в положении об Экономическом управлении или Аналитическом управлении Аппарата Государственной Думы. Речь идет о следующем. Если данный законопроект действительно касается инвестиционной предпринимательской деятельности — не только того поля, которое сейчас описывает движок ОРВ в исполнительной власти, то есть это контроль, надзор, техническое регулирование, оценка соответствия, а с 1 июля этого года таможенное регулирование и отчасти налоговое регулирование, то здесь более широко можно описать область для ОРВ. И попробовать сделать какую-то отсечку, возможно, осуществить какие-то экономически значимые или политические резонансные проекты. Потому что, конечно, весь поток проектов, весь поток поправок управление не сможет оценивать. Либо второй вариант — о нем будет рассказывать Максим Юрьевич Сорокин: можно создать аналог бюджетного управления конгресса США с пятьюдесятью сотрудниками. Вот тогда, наверное, эту работу можно потянуть.

Таким образом, первое предложение: не копировать опыт США, а в Регламент и в Положение об экономическом управлении внести такие изменения, которые позволят Думе своими силами проводить ОРВ. Возможно, сначала в информационном порядке, потом — в более обязательном к исполнению.

Второй сюжет, который нам кажется более верным. Мы знаем, что регионы часто выступают с федеральной законодательной инициативой, законы принимаются. Проанализировали по АСОЗД, какие регионы за последние созывы были наиболее успешны с точки зрения принятых законов, — лидирует Самарская Губернская Дума (восемнадцать законов). Затем идут Думы Москвы и Московской области — по четырнадцать, кажется. Четвертое место, если не ошибаюсь, — Краснодарское краевое Законодательное Собрание (десять). Тем не менее известно, что очень часто эти законопроекты слабо обоснованы и приходят в Государственную Думу без ОРВ. Законодательные органы сейчас, очевидно, опираются на решение Конституционного Суда от декабря 2006 года, которое отменило необходимость предоставления финансово-экономических обоснований при таких федеральных законодательных инициативах. Но тем не менее необходимо, с нашей точки зрения, найти разумный механизм, чтобы поступающий законопроект все-таки был отредактирован еще на уровне региона. Может быть, это обращение в уполномоченный орган ОРВ региона, поскольку ОРВ в регионах будет вводиться. Может быть, региональные парламенты возложат эту функцию на аналитические, правовые или экономические управления. Можно только поблагодарить Департамент оценки регулирующего воздействия, который в рамках научно-исследовательской работы уделил время, выделил ре-

курс для разработки таких типовых ходов исполнительной и законодательной власти регионов.

Обращаюсь к тому федеральному закону, который предлагает изменить законы 184-ФЗ и 131-ФЗ в части введения ОРВ и который 9 апреля был уже проголосован в первом чтении как законопроект. Я бы хотел обратить внимание на то, что необходимо по возможности осторожнее отнестись к обязательности введения ОРВ для муниципальных органов, даже если речь идет об административных столицах регионов. По международному опыту мы знаем, что на центральном уровне ОРВ введено более чем в 60 странах, наверное, еще 15—20 стран дают примеры введения ОРВ на региональном уровне. Но вот на муниципальном уровне, насколько я могу судить, ОРВ пытались ввести на Украине. И, к сожалению, то, что выпускается местными органами власти, честно говоря, не стоит бумаги, которая для этого используется. У меня есть опасение: если мы быстро или в обязательном порядке введем ОРВ в муниципальных органах, произойдет подобная «украинизация» ОРВ в наших муниципалитетах, а этого бы не хотелось допустить.

Наконец, о федеральном законе о нормативно-правовых актах. Было несколько попыток его создать, и весной этого года коллеги из Института сравнительного правоведения при Правительстве России подготовили и разработали этот документ. Сейчас есть очень большое количество разрозненных инициатив. По-моему, было бы правильно свести их в один федеральный закон. Я понимаю, что правительству гораздо удобнее иметь под рукой Постановление Правительства РФ от 10.09.2008 г. № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов», которое можно оперативно править, составляя необходимые документы. Но принятие федерального закона о нормативно-правовых актах позволило бы все эти фрагментарные усилия сопоставить и интегрировать для улучшения законодательства.

Передаю слово коллеге по НИУ ВШЭ Максиму Юрьевичу Сорокину, который расскажет, каким образом ОРВ в последние годы внедрялся в различных парламентах, различных юрисдикциях.

Сорокин М. Ю., *эксперт Центра оценки регулирующего воздействия НИУ ВШЭ.*

Хотел бы рассказать об иностранном опыте ведения оценки регулирующего воздействия в деятельности законодательных и представительных органов власти. ОРВ за рубежом — это уже не просто какой-то дополнительный инструмент. Это часть рутинной работы парламента, которая состоит в том, чтобы оценивать эффективность и результативность государственных программ, государственных политик, законов как на стадии их принятия, так и на стадии реализации.

Центр оценки регулирующего воздействия Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ провел комплексные ис-

следования наиболее успешных опытов и выделил три основных модели, которые работают на Западе. Имеются в виду модели в плане организации и структурной начинки деятельности по подготовке заключения оценки регулирующего воздействия.

Первая модель — экспертная, создание отдельной экспертной структуры при парламенте, как, допустим, это имеет место в США, где при бюджетном управлении Конгресса специально образована структура экспертная. Вторая модель — это осуществление ОРВ преимущественно силами самих парламентариев. И, наконец, смешанная модель, которая позволяет комбинировать первые две модели. Расскажу о них более подробно.

Первая модель и самая известная — это экспертная структура при парламенте.

Здесь можно сказать о деятельности бюджетного управления Конгресса. Оно было создано в 1974 году в непростом политическом контексте Соединенных Штатов, но со временем вышло на очень высокий экспертный уровень — на уровень влияния на решения, которые принимаются правительством США. Одна из основных функций, которую выполняет бюджетное управление, состоит в том, чтобы помогать оказывать экспертную аналитическую поддержку деятельности Конгресса. Бюджетное управление по заказам комитетов Палаты представителей и Сената США представляет на каждый законопроект расчет издержек и выгод от предполагаемого законодательного регулирования. Система очень хорошо работает. Парламентарий или обычный человек может зайти на сайт, посмотреть оценки профессиональных экспертов, специалистов, которые в том числе привлечены и из внешнего пула экспертов. Все четко и ясно видно, например, какие выгоды и издержки ждут федеральный бюджет в случае, если та или иная законодательная инициатива будет принята. Необходимо отметить, что все это делается в рамках системного подхода, то есть в рамках специального бюджетного планирования, которое осуществляет бюджетное управление. То есть эти издержки не берутся с потолка. Они выявляются на основе специальной методики, которая прилагается к экспертному заключению. И рассчитываются на долгосрочный период, в среднем на пять—десять лет. Они, к сожалению, не рассчитывают издержки для бизнеса и граждан. Но у них есть знаменитая библиотека Конгресса Соединенных Штатов, которая имеет также статус федерального агентства, и которая занимается тем, что готовит тексты аналитические парламентариям.

Вторая модель. В качестве примера речь пойдет о Швеции.

В Конституцию Швеции в 2011 году была внесена специальная поправка, в которой сказано, что парламентские комитеты отвечают за наблюдение и оценку решений, которые принимает парламент по вопросам, входящим в их компетенцию. Тоже хороший вариант, очень успешно

работает. Потому что парламентарии в рамках комитетов, имея должный уровень знаний, навыков, компетенций, могут оценивать успешность реализации тех или иных законодательных инициатив, которые они сами приняли и которые в последующем уже имплементируются органами исполнительной власти, местного самоуправления. Проводится эта работа в рамках как углубленного, так и текущего мониторинга принятых законов. Углубленный мониторинг может быть использован в деятельности российских представительных органов, как субъектов, так и местного самоуправления. Он состоит в том, что профильный комитет принимает решение о проведении исследования в разрезе того или иного принятого законодательного акта и поручает парламентариям осуществить исследование. Они это готовят, представляют, проводят общественные слушания. И выходят с рекомендациями как в парламент, так и в исполнительные органы, допустим, в Центральный банк, чтобы принять какие-то решения и скорректировать, может быть, правоприменительную практику или положение закона в целом.

Третья модель по-своему хороша. Ее можно проиллюстрировать на примерах — Швеции, Швейцарии и Франции.

В Швеции в Конституцию еще в 1999 году была внесена поправка, которая закрепляет обязанность Парламента оценивать эффективность деятельности государственных органов. В рамках этого конституционного положения парламент принял решение в законодательном порядке об образовании специальной службы парламентского контроля, которой парламентскими комитетами периодически поручается подготавливать экспертно-аналитические отчеты. С 1999 года они провели 56 исследований, в среднем пять—шесть в год.

Надо отметить также успешность опыта и Швейцарии. Во-первых, там наладили экспертно-аналитическую поддержку. То есть не два—три человека в парламентской службе этим занимаются, а налажено взаимодействие с широким кругом субъектов, с конструктивными общественными силами. Большинство крупных законодательных инициатив они осуществляют благодаря тому, что парламентская служба предварительно готовит экспертно-аналитический доклад по оценке эффективности законодательства, которое будет введено в действие. И, кстати, еще необходимо добавить, что в Швейцарии специально выделяют денежные средства в достаточном объеме на привлечение внешних экспертов. Если перевести на российские рубли Российской Федерации — несколько миллионов в год.

Следующий пример — это Франция. Франция нам близка по парламентской политической культуре, по практике государственного управления, по роли разных экономических агентов. Так вот, у них в конституции в 2008 году специально закреплена была поправка о том, что парламент

должен оценивать государственную политику. И в рамках этого конституционного положения в Национальном собрании (именуемом по традиции нижней палатой, это аналог нашей Государственной Думы) они создали специальный комитет по контролю и оцениванию государственной политики. Этот комитет в рамках зарубежного опыта (они контактировали со своими коллегами за рубежом, не стали «изобретать велосипед») решил сделать следующее. Комитет дает поручение группе из двух депутатов. Хочу обратить внимание, что рабочая группа, которая формируется комитетом по контролю и оцениванию государственной политики, состоит из двух депутатов: одного от большинства и одного от оппозиции. Им поручается подготовить то или иное исследование, допустим, по вопросам медицинского обеспечения. То есть по важным вопросам, которые имеют общественную актуальность и в которых нужно избежать политизации, популизма, предварительно проработать принимаемые решения, чтобы потом не менять законы, когда они уже приняты. Группа из двух депутатов работает несколько месяцев, ей помогают аппаратные сотрудники. И она по истечении определенного периода представляет доклад на суд общественности. Он опубликуется, поступает в парламент, где парламентарии обсуждают его, дебатуют и принимают меры законодательного регулирования.

Также я хотел бы обратить ваше внимание на то, что у них работает специальная парламентская служба выбора политики в научно-технической сфере. Тоже интересный опыт. Потому что это тот орган, который формируется двумя палатами французского парламента — Национальным собранием и Сенатом, но в нем более широко привлечены экспертные круги из научного сообщества. И эта служба уже двадцать—тридцать лет работает, она по своему характеру обязывает парламент предварительно прорабатывать законодательные инициативы, которые касаются научно-технической политики, инновационных разработок, предварительно обсуждать их в этом формате в рамках парламентской службы по выбору политики в научно-технической сфере.

В заключение необходимо сказать следующее.

Во-первых, мы должны при конструировании своего механизма оценки опираться на зарубежный опыт, но в то же время адаптировать оценку регулирующего воздействия под свои реалии. Пусть криво, пусть косо — главное, чтобы это работало.

Возможно, потребуются изменения в нормативно-правовых актах существенного юридического значения, допустим, в Конституции, основных законах. Это — характерная черта континентальных правовых систем. Бюрократия не хочет принимать ОРВ, она отторгает ее. И поэтому правительство под давлением общественного мнения вводит даже конституционные поправки для того, чтобы попытаться придать новый импульс введению ОРВ в законодательном органе.

Далее. Надо проводить ОРВ по приоритетным направлениям. Нужно сконцентрироваться. Концентрироваться — это важно, потому что 80 процентов административных барьеров и иных положений, которые затрудняют функционирование субъектов предпринимательской инвестиционной деятельности, как правило, сгруппированы, сосредоточены в одном месте. Не нужно распылять и без того ограниченные ресурсы. Как говорится, лучше меньше, да лучше. Вы знаете, что Владимир Путин провел совещание о ходе исполнения указов, подписанных в день вступления в должность главы государства. Президент Российской Федерации отметил, что регионы еще недостаточно включились в работу по реализации поручений, которые он дал в рамках указов. Регион может принимать участие в реализации этих поручений и начать ОРВ с реализации президентских указов.

ОРВ должно быть открытым для всех политических, общественных, экономических, социальных сил, которые хотят что-то изменить, хотят что-то сделать. Нужно создавать и наращивать связи — как с экспертным сообществом, так и с гражданами, с помощью в том числе и инструментов электронного правительства.

Петров А. Е. Очень интересный доклад. Уверен, что у коллег есть вопросы и суждения по нему. Когда мы говорили о швейцарском опыте, специально отмечалась ценность инструментов парламентского контроля. В Российской Федерации главным органом парламентского контроля является Счетная палата. Хочу предоставить слово Вениамину Владимировичу Симонову, директору Департамента макроэкономического анализа и методологического обеспечения деятельности Счетной палаты.

Симонов В. В., *директор Департамента макроэкономического анализа и методологического обеспечения деятельности Счетной палаты Российской Федерации.*

Я рад вас приветствовать от лица руководства Счетной палаты и хочу пожелать вам успешной работы. Поскольку мое выступление находится вне рамок торжественной части и включено в деловой контекст совещания, хотел бы высказать несколько тезисов по узкой тематике.

Мы видели, что оценка эффективности и результативности государственных программ является новой формой парламентского контроля. Если мы посмотрим на нашу практику парламентаризма, которая насчитывает уже не один десяток лет, мы должны будем сделать вывод, что это для нас не вполне новая форма. Это продолжение общей функции оценки эффективности действующего законодательства, которой парламент занимался по крайней мере с середины 90-х годов. А на моей памяти — с начала 2000-х, и на уровне Государственной Думы, и на уровне Совета Федерации действовала постоянная система мониторинга правоприменительной практики, на которую сначала смотрели с усмешкой, я помню те

времена. Но потом стали понимать, что эти мониторинги имеют очень большое значение для текущей деятельности законодателей.



СИМОНОВ
Вениамин Владимирович

Вторая контрольная функция парламента состоит в том, что он непосредственно участвует в оценке применения действующего законодательства согласно Конституции Российской Федерации и требованиям Счетной палаты. Я хотел бы обратить внимание на то, что недавно принят шестой Федеральный закон «О контрольно-счетных органах в субъектах Российской Федерации» и пару месяцев назад подписан президентом новый закон «О Счетной палате». Эти формы парламентского контроля не только ставят рамки нового законодательного поля. Усиливается роль парламента в осуществлении контроля и за деятельностью правительства, и даже за деятельностью организаций, непосредственно не связанных с правительством, потому что контрольные функции предоставляются в отношении таких объектов, куда раньше Счетная палата, например, далеко не всегда могла зайти. Это и госкорпорации, и предприятия частного бизнеса. Но самое главное — этот закон возлагает на Счетную палату функции оценки действенности государственных программ и вводит новые формы государственного аудита: стратегический аудит, программный аудит и так далее.

Мы не должны также забывать, что Счетная палата и региональные контрольные счетные органы обладают еще одной важной функцией парламентского контроля — это функция предварительной экспертизы законодательства, функция оценки экономической эффективности тех решений, которые состоятся в случае принятия того или иного федерального или регионального закона. Важная контрольная функция состоит и в том, что предусматривается законодательным полем механизм парламентских запросов в Счетную палату. При этом Счетная палата обязана включить в план своей работы проблемы, которые поднимаются депутатами, группами депутатов, отдельными фракциями.

Конечно, методологически все это достаточно сложно. Мы это видели на примере аудита эффективности, с которым мы работаем уже несколько лет и который введен в соответствии с рекомендациями международных организаций в наше действующее законодательное поле. Именно здесь развиваются широкие контакты государственных контролирующих органов и широкой общественности.

Тот же аудит эффективности предусматривает выработку критериальной системы касательно эффективности тех или иных объектов контроля или предметов контроля. Эта система разрабатывается на широком аналитическом уровне, обычно с привлечением внешних экспертов, которые зарекомендовали себя в той или иной отрасли народного хозяйства. Аудит эффективности предусматривает оценку соответствия критериев действующему законодательству, фактически то, что в международной практике называется аудитом соответствия, и проводится в рамках контрольного мероприятия любого высшего органа государственного фи-

нансового контроля любой развитой страны, более или менее себя уважающей. В рамках аудита эффективности приводится оценка исполнимости тех или иных предложений, наконец, оценка достигнутых результатов.

Работа сложная, в том числе и методологически. И мы понимаем сложность, с которой нам предстоит встретиться при разработке новой методологии для стратегического аудита, проектного аудита и других новых форм аудита, которые предусмотрены в законодательстве.

Хотелось бы обратить внимание еще на одну важную форму парламентского контроля — оценку бюджетных проектировок. Достаточно жесткая форма работы Счетной палаты и парламента с правительством, предоставляющим бюджетный проект. Здесь мы обычно опираемся не только на собственные силы и знания. Процесс этот очень сжатый. Но мы успеваем в процессе проведения проверок провести несколько встреч с внешними экспертами, в том числе и с представителями научного сообщества, с рыночными экспертами, с представителями гражданского общества, для того чтобы выслушать их мнение по всем важнейшим параметрам бюджетного законопроекта, начиная с его макроэкономических оснований.

Хочу подчеркнуть: действующее законодательное поле позволяет нам ограничить распыление сил, о котором говорил предыдущий выступающий. Уже действующее поле подразумевает оценку зарубежного опыта контрольной деятельности. И я это специально подчеркиваю, потому что новое законодательство о парламентском контроле, каковыми являются законы «О Счетной палате» и Федеральный закон № 6-ФЗ «О контрольно-счетных органах субъектов Российской Федерации», соответствует основным нормам и принципам, которые предлагает INTOSAI (Международная организация высших органов государственного финансового контроля) для внедрения во всех странах — членах этой организации.

И я это говорю для того, чтобы подчеркнуть важность сотрудничества органов парламента с органами парламентского финансового контроля. Со Счетной палатой Российской Федерации это сотрудничество развивается в различных формах на уровне Государственной Думы и Совета Федерации. Я думаю, что мы удовлетворены его состоянием со своей стороны. И надеюсь, что наши вышестоящие организации также не испытывают сложностей в работе с нами.

Но я хочу подчеркнуть необходимость развития такого сотрудничества на региональном уровне. Существуют региональные КСО — контрольно-счетные органы, существуют их права и обязанности. И существуют права местных законодательных органов в отношении этих КСО, в том числе и права запросов.

Все это позволяет уже в поле действующего законодательства попытаться создать интегрированную систему обеспечения, систему иссле-

дования оценки регулирующего воздействия законодательства на хозяйственную жизнь страны, на социальное положение ее граждан.

Вот прекрасный пример касательно здравоохранения. Десятки ежегодных исследований о состоянии отрасли здравоохранения, отрасли социального обеспечения Счетная палата предоставляет нашему парламенту. Причем эти работы сделаны обычно на хорошем уровне. Главное — правильно применить инструмент, «не забывать компьютером гвозди».

Я не возражаю предыдущему докладчику, лишь хочу подчеркнуть, что схема ОРВ в законодательстве в целом набросана. Наша задача подвергнуть ее более тонкой настройке, использовать то, что законодатель уже предусмотрел и чем он пользуется не один год, а уже пятнадцать лет, и пользуется достаточно эффективно.

Еще раз хотел бы пожелать вам плодотворной работы и напомнить о том сотрудничестве, к которому призывает Счетная палата. И не только Счетная палата, но и ее образовательное и научное подразделение — Научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты, где проводится масса экспертных работ, а также Высшая школа государственного аудита как факультет Московского университета, осуществляющей подготовку кадров для нас и для региональных подразделений.

Петров А. Е. Действительно, Счетная палата — это сегодня самый действенный институт контроля в Российской Федерации. И, конечно же, мы будем развивать сотрудничество со Счетной палатой.

В предыдущем докладе прозвучала фраза: история успеха неповторима. Я, например, вспоминаю роман, в котором сказано: «Все счастливые семьи похожи друг на друга, каждая несчастливая семья несчастлива по-своему». Но вспоминаю и информацию из прозвучавшего доклада о таких крупных подразделениях Конгресса США, как Парламентская библиотека или библиотека Конгресса. Глядя на возможности соответствующих управлений Государственной Думы, да и управлений в региональных Законодательных Собраниях, мне только остается позавидовать возможностям такой крупной структуры, как Аналитический центр Правительства Российской Федерации.

Я предоставляю слово Константину Юрьевичу Носкову — руководителю Федерального государственного бюджетного учреждения «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации», одному из организаторов наших встреч.

Носков К. Ю., *руководитель Федерального государственного бюджетного учреждения «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации».*

Действительно, я, наверное, здесь единственный человек, который не согласится с мыслью, прозвучавшей не раз в докладе эксперта из Высшей школы экономики, что нужно подводить под оценку регулирующего воз-

действия сложные процедуры. Нужно, мол, создавать большие структурные подразделения с большими штатами. Нет, коллеги, это часть нашей работы, часть работы аналитиков. Без оценки регулирующего воздействия, оценки социально-экономических последствий нельзя принимать законопроект.

Если мы этого не делаем, то значит, мы не аналитики, ведь это часть нашей работы. Другое дело, что, безусловно, нужно ее усовершенствовать, улучшать, но не создавать структуры — здесь я согласен с Андреем Евгеньевичем (Петров. — *Ред.*).

Мы уже года два—три, наверно, тренируемся с оценкой регулирующего воздействия, когда это было вынесено на уровень правительства. Но происходит это в традиционном понимании оценок влияния законопроектов на бизнес, на инвестиционные проекты. Мне кажется, мы должны говорить о том, что нужно расширять традиционные рамки понимания ОРВ.

Мне понравилось, как Даниил Борисович (Цыганков. — *Ред.*) сказал: «дух ОРВ». Нам надо всем заразиться духом ОРВ. Мы должны через призму ОРВ смотреть на все законодательные инициативы.

Докладчики говорили о том, что нужно мониторить результаты принятия законопроектов. Я обеими руками за — нужно на постоянной основе смотреть реальные, а не расчетные последствия принятия законопроектов, не то, что мы делаем сейчас, когда, принимая законопроект, предполагаем, что же будет, часто забывая в последующем посмотреть, что же получилось реально. Это очень важная часть, этап принятия законопроектов. При этом нужно двигаться и в другую сторону. Мы должны охватывать этап анализа проблем — то, для чего законодатели принимают законопроекты. Фактически это и должно быть первым этапом оценки регулирующего воздействия. При этом существует множество глобальных проблем, через призму которых законодатели должны принимать законы. Работа аналитических служб — показать парламентариям эти проблемы и как принимаемые ими законопроекты влияют на решение этих проблем. Уверен, что каждый с ходу назовет множество таких трудностей. Мы понимаем, что на уровне страны — это проблемы демографии, понимаем, что у нас большие проблемы в пенсионной системе. Пока мы откладываем решение этих вопросов, но, очевидно, что нам придется вернуться к ним вновь.

Недавно Аналитический центр совместно с Институтом энергетических исследований Академии наук выпустил прогноз мировых энергетических рынков до 2040 года. Ситуация напряженная. Мы, аналитики, должны все эти риски учитывать и давать парламентариям правильную информацию, как влияет законопроект на ситуацию.

Сейчас у нас сложная экономическая ситуация, наш «золотой нефтяной век» заканчивается. И чтобы обеспечить приемлемые темпы роста

экономики, нужно выстроить очень четкую институциональную законодательную среду. У законодателей нет сегодня права на ошибки, поэтому наша с вами задача — привить законодателям дух ОРВ.

Петров А. Е. Два предыдущих выступления ориентировали нас на то, что многое для реализации процедур оценки регулирующего воздействия уже существует и наработано в рамках имеющегося нормативного поля, в рамках известных и давно действующих организаций. Но тем не менее процедуры, о которых идет речь в соответствующих законопроектах, тоже имеют свою историю.

Несколько слов об упоминавшихся структурах Конгресса США. Дело не в величине структур в Библиотеке конгресса и Бюджетного департамента, а в традиционности этих институтов. Они работают уже давно, их работа сконфигурировалась самым лучшим образом, легитимность принятия тех или иных решений или схемы подготовки тех или иных аналитических материалов уже утвердились.

У нас сегодня самой, пожалуй, «продвинутой» организацией в реализации оценки регулирующего воздействия является Министерство экономики. Слово Вадиму Александрович Живулину. Он директор Департамента оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России.

Живулин В. А., директор Департамента оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России.

Действительно, сегодня прозвучало, что в России уже накоплен некоторый опыт проведения процедуры ОРВ. И примечательно, что сегодня, 15 мая 2013 года, мы фактически можем говорить о трехлетию этого института.

Дело в том, что 15 мая 2010 года были внесены первые изменения в законодательство Российской Федерации, которыми в регламенте правительства была предусмотрена процедура проведения оценки регулирующего воздействия.

Отрадно, что спустя три года к институту ОРВ продолжает проявляться интерес, и не только со стороны органов исполнительной власти, экспертов, но и со стороны Федерального Собрания, регионов.

Свою презентацию я хотел бы разделить на несколько частей. Поговорить о значении института ОРВ в современной российской правотворческой работе, о некоторых результатах, которые удалось достигнуть за трехлетний период, о перспективах, которыми мы сейчас живем и на которые возлагаем надежды.

Сегодня не раз говорилось о состоянии отечественной экономики — оно не совсем удовлетворительное, есть целый ряд серьезных системных вызовов, целый ряд больших проблем. С высоких трибун все чаще звучат знакомые фразы: снижение административных барьеров, улучшение

инвестиционного климата, развитие предпринимательства, создание комфортных условий для бизнеса, формирование делового сообщества, соблюдение баланса интересов власти и бизнеса. Сегодня для того, чтобы все это претворить в жизнь — а сделать это нужно не кому-либо, а нам с вами, органам государственной власти, экспертам, — необходима очень серьезная работа.

Возникает закономерный вопрос: а как это можно сделать, насколько вообще такое возможно?

В первую очередь, необходимо, принимая тот или иной документ, то или иное решение, разобраться в содержании проблемы: что она собой представляет, каковы ее реальные масштабы. Безусловно, необходимо попытаться найти наиболее эффективные и современные решения. К слову сказать, по целому ряду проблем принятие нормативно-правового акта может быть не самым эффективным их решением. Возможно, требуется информационная, методическая работа.

Безусловно, необходимо рассчитать возможные выгоды и издержки. И, конечно же, не только для бизнеса, но и для всех участников отношений, поскольку то или иное решение, принятое на высшем государственном уровне или на уровне региона, затрагивает огромное число участников. И в этом смысле необходимо постараться определить те выгоды и издержки, которые могут проявиться.

В этой работе, конечно же, необходимо учитывать мнения, предложения и опыт экспертов. Под экспертами мы понимаем самый широкий круг участников. Эксперты — это те, у кого есть собственный взгляд на ситуацию. Мы уже говорили, что принципиально важно не допускать возникновения новых административных барьеров, избыточного давления, лагун, узких мест, которые заставят в дальнейшем, на практике, самые хорошие, позитивные и благие идеи свести на нет. Ну и, безусловно, все это должно быть направлено на повышение эффективности законодательства.

Вопрос об инструментах сегодня тоже прозвучал. Мы полагаем, что одним из таких инструментов является институт оценки регулирующего воздействия. Это тот ключ к решению целого ряда возможных и существующих проблем, о которых сегодня говорили.

Возникает следующий закономерный вопрос: что такое ОРВ, в чем его суть? Уже несколько лет об этом говорят, но не все хорошо понимают, о чем идет речь.

Оценка регулирующего воздействия — это особая практика принятия решений, которая нацелена на оценку прогнозирования эффектов от такого решения и предотвращение негативных последствий. И в этом смысле это не какая-то вещь в себе, не отдельно взятые процедуры или полномочия. Сегодня коллеги говорили о том, что это должно стать нашей теку-

шей работой. Если речь идет об акте федерального и регионального уровней, соответственно, масштаб этой проблемы носит федеральный или региональный характер. Мы ставим перед собой некоторые цели, принимая тот или иной документ.

Я уже говорил, что очень часто, кроме нормативного акта, другие варианты не рассматриваются. Необходимо проанализировать: может быть, стоит не принимать нормативные акты, а рассмотреть какие-то иные варианты решения проблемы и попробовать выбрать наиболее оптимальный из них. В конечном счете можно говорить об оценке последствий, определить те индикаторы, которые бы позволяли нам судить, что цели, поставленные нами при принятии решений, были достигнуты.

Некоторые федеральные органы исполнительной власти говорят, что мы придумали какую-то сложную процедуру, которая отравляет им жизнь, мешает принимать документы в срок. На что мы отвечаем, что это придумано не нами, это общепризнанная, общепринятая международная практика. И в этом смысле Российская Федерация является далеко не пионером в такой процедуре. И, собственно, мы основывались на опыте ведущих зарубежных стран, которые такую процедуру внедряли. Есть несколько гипотез, которые могут ответить на вопрос, почему процедура ОРВ появилась. Одна из главных заключается в том, что на определенном этапе развития ведущие экономики мира убедились в том, что нормативно-правовые акты зачастую не являются лучшим инструментом достижения поставленных целей. И для того, чтобы правильно спроектировать работу и достижение конечного результата, необходимо отследить ключевые последствия его принятия.

В России закрепление института ОРВ началось три года назад. Продолжается работа по внесению изменений — как локальных, так и достаточно масштабных. В прошлом году было принято постановление правительства № 1318, которое серьезно пересматривает порядок проведения процедуры ОРВ. И в этом смысле мы полагаем, что сегодня законодательное закрепление этой процедуры действительно в разумной мере достаточно для того, чтобы ее можно было осуществлять.

Хотел бы напомнить, что процедура касается нескольких сфер или нескольких видов, типов нормативно-правовых актов. Тех, которые регулируют вопросы государственного контроля, установления применения требований к продукции, оценки соответствия. И, собственно, всех тех, что так или иначе затрагивают вопросы ведения предпринимательской деятельности. И цель, которая закреплена и в регламенте правительства, как раз в том, чтобы предотвращать появление новых административных барьеров, не допускать избыточных ограничений. На сегодняшний день срок проведения процедуры ОРВ — 30 дней, из которых 15 дней — публичные консультации.

Вокруг процедуры сложилось много мифов и не совсем корректных суждений. Я бы хотел некоторые из них развенчать.

Миф первый. ОРВ — это то, что уже сегодня делают федеральные органы исполнительной власти, аналог существующих процедур. Нет. ОРВ — это не правовая экспертиза, не ведомственное согласование и не антикоррупционная экспертиза. Какие-то из этих элементов при проведении процедур оценки присутствуют, но в конечном счете это самостоятельная процедура, которую нельзя смешивать с существующими сегодня процедурами.

Следующий миф. ОРВ — это публичное обсуждение с бизнесом. В какой-то степени это так, но лишь в какой-то степени. Потому что публичное обсуждение с бизнесом — не суть процедуры, не суть оценки. Это лишь один из элементов, одна из необходимых частей. А процедура требует увидеть и детально изучить проблему. Услышать участников, их мнения, позиции в рамках публичных консультаций и обсудить возможные варианты, рассчитать выгоды и издержки, спрогнозировать и оценить эффекты.

Далее. Миф, который мы чаще всего слышим из уст федеральных органов исполнительной власти. Они говорят: какой бы мы акт ни подготовили, у нас всегда отрицательное заключение. Это не так.

В ОРВ в большей части случаев присутствуют отрицательные заключения, таких случаев примерно треть, 35 процентов. Если быть точнее, 34,5 процента — отрицательные заключения и соответственно 64,5 процента — положительные. Поэтому такое суждение справедливо лишь на треть.

Следующий из известных мифов об ОРВ: она необходима только бизнесу. Большое заблуждение. Действительно, сегодня в процедуре ОРВ бизнес занимает одно из наиболее заметных мест, но далеко не единственное. Стейк-холдеров, заинтересантов, тех, кому она необходима для управленческой или текущей работы, достаточно много. Это и правительство, и аппарат правительства, федеральные органы исполнительной власти, которые в нее вовлечены. Министерство юстиции, которое, в том числе на основании подготовленного заключения, принимает решение регистрировать или не регистрировать тот или иной акт. Разумеется, Минэкономразвития как ведомство, которое в целом ответственно и за административную реформу, и за вопросы экономического развития страны. Это, безусловно, органы государственной власти субъектов, и не только как участники публичных консультаций и участники, которые направляют нам свои замечания и предложения. Органы власти субъектов нам неоднократно говорили о том, что с помощью процедуры ОРВ они получают возможность знакомиться с проектами федеральных актов, с инициативами, с которыми, вероятно, в скором будущем им придется

работать уже, как со вступившими в силу действующими документами. Конечно же, это и деловое сообщество, отраслевые ассоциации Союза предпринимателей, но они здесь занимают далеко не главное место, они лишь часть заинтересантов. Сюда же можно отнести ЕЭК и Таможенный союз. Некоторое время назад было принято решение о проведении оценки регулирующего воздействия проектов технических регламентов Таможенного союза. И в этом смысле значительная часть обсуждений по поводу технических регламентов строится как раз вокруг замечаний, которые были подготовлены в рамках ОРВ, это экспертные и научные организации.

Говоря о таком большом количестве участников, пожалуй, самое время сказать о том, что сегодня представляет из себя ОРВ, какие результаты были достигнуты. Цифры говорят сами за себя.

1807 заключений подготовлено по состоянию на 1 апреля 2013 года. Огромная цифра. Мы ее находим ненормальной, поскольку действительно необходимо концентрироваться на самых важных инициативах, анализировать лишь избранные акты. Но сегодня количество разрабатываемых документов зашкаливает. И мы вынуждены стараться отследить их по максимуму.

Более 40 субъектов сегодня принимают участие в процедуре ОРВ. Они нам направляют свое мнение, обосновывают позиции, то есть так или иначе вовлечены в процесс, что тоже весьма важно.

Порядка 30 федеральных органов исполнительной власти сталкиваются с этой процедурой и периодически вынуждены ее проходить.

Более двенадцати с половиной тысяч мнений и замечаний, позиций, предложений было проанализировано при проведении процедуры ОРВ, что тоже свидетельствует о том, какой большой объем информации, какой массив предложений был переработан.

Статистика подготовки заключений весьма интересная. В 2010 году, когда институт только стартовал, речь шла об избранных проектах нормативных актов. В 2011 году их число значительно увеличилось. В прошлом году количество таких документов заметно возросло. Сейчас мы наблюдаем некоторое снижение динамики по первому кварталу по отношению к 2012-му и даже к 2011-му годам. Одна из гипотез связана с тем, что сегодня процедура подготовки нормативно-правовых актов стала намного сложнее. Есть целый ряд обязательных процедур, которые сегодня разработчику необходимо пройти. В этом смысле просто подготовить нормативно-правовой акт и отправить его в ведомство на согласование, не особенно задумываясь о том, что там написано, сегодня сложно. Разработчик вынужден проходить определенные установленные процедуры — раскрытие информации, проведение публичных консультаций и общественных обсуждений на общественных советах, проведение процедур ОРВ.

Не буду подробно останавливаться на структуре типа фактов, которые мы рассматривали. Первые три места занимают проекты ведомственных актов, проекты актов правительства и проекты федеральных законов.

Часто нас спрашивают: «Вы работаете, работаете, а результаты где? Чего удалось добиться?». Результатов немало, они довольно серьезные. Цифры говорят сами за себя. Например, была инициатива Ростехнадзора, в соответствии с которой предусматривалось объектам электроэнергетики устанавливать специальные охранные зоны и проходить согласование в Роспотребнадзоре. При этом коллеги указали, что увеличение штата им не потребуется, они смогут все это делать силами центрального аппарата. Территориальные органы к этой работе подключать не планировалось. Мы проанализировали нагрузку, посмотрели проект административного регламента — какое время необходимо было затратить каждому из сотрудников для проведения такого согласования, посмотрели численность сотрудников. Чтобы все объекты электроэнергетики смогли согласовать свои охранные зоны, потребовалось бы 85 тысяч дней.

И другая цифра. Был разработан законопроект, который предполагал наделить органы власти субъектов полномочиями по установлению правил определения обязательств застройщика. Разработчик полагал, что законопроект позволит незначительно скорректировать существующую ситуацию на строительном рынке и никакого серьезного эффекта не окажет, о чем неоднократно заявлял всем участникам обсуждений. Но на практике такое решение могло затронуть без малого 200 тысяч организаций, которые сегодня ведут работу в строительной отрасли, и это было связано с определенными издержками и изменениями в их деятельности.

Продолжает обсуждаться инициатива по установлению платы за проезд крупных грузовиков по федеральным автодорогам. Из расчета 3,5 рубля за один километр мы посчитали, сколько придется заплатить перевозчикам при проезде через федеральные автодороги. Получилась огромная сумма — 51 миллиард рублей. В этом смысле задача процедуры ОРВ — попытаться найти тот самый баланс интересов. С одной стороны, на перевозчиков возложена обязанность законом «Об автодорогах» компенсировать тот вред, который они приносят дорогам, с другой стороны, нагрузка, которую ежегодно планируется на них возложить, весьма и весьма существенна. И социальные эффекты, о которых и перевозчики, и производители продуктов говорят, могут быть самыми серьезными — может возрасти стоимость товаров ежедневного спроса, стоимость самих перевозок.

Это лишь избранные цифры, факты из отдельных заключений, которые говорят о том, что принимаемые решения могут обходиться дорого разным участникам общественных отношений, и это нужно учитывать при принятии решения.

Говорили о том, что очень важно вести работу по оценке тех эффектов, которые вызывают уже принятые нормативно-правовые акты. Безусловно, это наиважнейшее направление работы, мы сейчас на нем сосредотачиваемся и ищем и законодательные решения, и содержательные решения этой проблемы. Принципиально важно обеспечить возможность анализа принятых документов, нормативных актов и возможность регулярного обращения к ним, для того чтобы убедиться, что они смогли достигнуть целей, ради которых принимались. Но это большая системная работа, это серьезные изменения в законодательстве.

Сейчас в министерстве, на федеральном уровне, стартовала экспертиза действующих нормативно-правовых актов. Она касается только ведомственных приказов. Суть ее заключается в том, что деловое сообщество, федеральные органы исполнительной власти, любые заинтересованные участники могут обратиться с предложением о проведении экспертизы того или иного ведомственного документа, обосновав и доказав, что этот документ серьезно затрудняет ведение предпринимательской инвестиционной деятельности. То есть к своему заявлению или обращению он должен приложить некоторые расчеты, которые бы подтверждали, что его позиция не голословна, а действительно заслуживает самого серьезного внимания.

На сегодняшний день поступило более 70 предложений по ведомственным актам. В соответствии с процедурой экспертизы эти акты включаются в план проведения экспертизы, по ним такая работа ведется. В результате должно появиться представление Министерства юстиции, в котором Минюст говорит о том, что те или иные положения нормативного правового акта должны быть либо из него удалены, акт отменен, либо должны быть скорректированы.

У этой работы тоже есть определенные итоги. Специалисты хорошо знают знаменитый Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 26 апреля 2011 г. № 342н «Об утверждении порядка проведения аттестации рабочих мест по условиям труда». Было огромное количество жалоб, претензий, замечаний к документу, который предусматривал обязательную переаттестацию рабочих мест, причем не уточнялось, каких именно, ежегодно раз в пять лет. Это вызывало серьезное нарекание в первую очередь у представителей офисной среды, «белых воротничков», потому что не было понятно, необходимо ли проводить такую аттестацию в офисных центрах, в корпоративных управлениях, крупных компаниях.

С помощью экспертизы было установлена неопределенность этих норм, были рассчитаны издержки, которые потенциально могли бы понести работодатели в связи с необходимостью проведения такой аттестации. По итогам был сделан вывод о необходимости исключения переат-

тестации отдельных категорий рабочих мест один раз в пять лет, правило оставлено только для технически сложных, опасных и прочих, и было сделано исключение для так называемых офисных работников, поскольку для них как таковая аттестация регулярно не требовалась, а работодатель так или иначе должен был соблюдать требования санитарных норм и правил по освещенности, температурному режиму и прочие.

Следующий пример. Также не менее знаменитый и известный специалистам приказ о требовании к хранению алкогольной продукции. В соответствии с этим приказом предусматривалось своеобразное требование, например, по высоте поддонов: не менее 15 сантиметров от пола. Все производители, дистрибьюторы, которые работают с алкогольной продукцией, импортируют ее, говорят о том, что высота европоддона составляет 13 сантиметров. И чтобы соответствовать отечественным требованиям, необходимо было на каждый поддон наколачивать дощечки. Абсурдные требования, причем в Росалкогольрегулировании не могли прокомментировать, откуда взялась цифра 15. Не было понятно, что такое свободный проход между складированной продукцией, между рядами продукции. Удалось наконец-то определить параметры этого свободного прохода. Кажется, мелочь, но на деле, когда на складе стоят паллеты и расстояние между ними не определено, возможна ситуация: приходит инспектор и говорит, что не обеспечен свободный проход между продукцией. Выносит предписание, штрафует.

Были предусмотрены серьезные требования к вентиляции складских помещений по поводу специальной вентиляции. Наконец-то это требование удалось из приказа исключить.

Теперь про перспективы. Указ президента сегодня для нас является одним из основополагающих документов, который ведет к некоторым серьезным системным преобразованиям в сфере ОРВ. В этом документе предусматривается несколько новаций. В первую очередь, хотелось бы отметить порядок проведения ОРВ на всех стадиях подготовки проекта. Расширяется сфера проведения ОРВ — на области таможенного и налогового законодательства. В указе говорится о необходимости обеспечить достаточные сроки для полноты и объективности оценки и предусмотреть развитие, законодательное закрепление в регионах с 2014 года, а в муниципалитетах — с 2015-го. Часть из этих вопросов уже закреплена в постановлении правительства № 1318 в конце прошлого года. Это постановление предусматривает очень серьезные изменения проведения ОРВ самими разработчиками. Это означает, что орган власти — инициатор тех или иных изменений или решений — должен будет самостоятельно провести оценку последствий по установленной форме, процедуре, собрать мнения экспертного сообщества, проанализировать их. Заключение будет готовить Минэкономразвития, оно будет формально состоять

из двух частей. Первая часть — формальное соблюдение всей процедуры, вторая часть — содержательная.

Хотелось бы обратить внимание на то, что появился аналог знаменитых зарубежных порталов, на которых сосредотачивается информация об актах, нормативных правовых актах различных органов власти. Такой портал сейчас заработал — regulation.gov.ru. На этом портале должна будет размещаться как информация обо всех разрабатываемых сегодня актах с возможностью получения развернутых сведений о них и комментарии, так и процедура оценки регулирующего воздействия, процедура проведения экспертизы. Уровень открытости, прозрачности деятельности органов власти существенно повышается.

Вам, наверное, интересно узнать, что нового в законопроекте, который регламентирует внедрение процедур ОРВ на региональном уровне. Законопроект принят в первом чтении. Он действительно предусматривает необходимость внедрения такой процедуры на уровне регионов. Целый ряд регионов сегодня процедуру уже внедрил. Но суть примерно та же, а именно: необходимо при принятии региональных нормативных и правовых актов (в случае с законопроектом речь идет об актах, которые регулируют или касаются вопросов предпринимательской и инвестиционной деятельности) оценивать эффекты и последствия от их принятия. Также предусматривается проведение экспертизы актов органов исполнительной власти. Законопроект сейчас готовится ко второму чтению. К нему есть некоторые уточняющие поправки. Одна из важных заключается в том, что сроки вступления в силу законопроекта для органов местного самоуправления меняются, они будут разбиты на несколько лет. Для органов местного самоуправления предполагается поэтапное вступление в силу: для столиц — 2015-й, муниципальных районов — 2016-й, всех остальных уровней местного самоуправления — 2017-й год.

Мы неоднозначно относимся к целесообразности внедрения процедур ОРВ на местном уровне. Но сегодня, к сожалению, уровень местного правотворчества зачастую настолько низок или настолько несовременен, что коллег было бы правильно стимулировать к тому, чтобы они существующие и имеющиеся технологии принятия решений могли в своей работе использовать.

Для регионов мы готовим аналогичную федеральному portalу копию для внедрения установки на региональные серверы, чтобы участники могли знакомиться с нормативными актами и участвовать в процедуре ОРВ и обеспечить единые и синхронные правила проведения этой процедуры, в том числе и визуально.

Скажу об ОРВ в регионах. Эффективность везде разная. 33 субъекта нормативно закрепили порядок проведения ОРВ, 54 субъекта уже определили уполномоченный орган. И 44 субъекта участвуют на федеральном

уровне. Напомню, что с 2014 года эта процедура будет неотъемлемой частью работы органов государственной власти субъектов.

Завершить выступление хотелось бы девизом — цитатой из английского заключения об ОРВ. Член Кабинета министров, подписывая такое заключение, пишет: «Я прочитал настоящее заключение об оценке регулирующего воздействия и убежден, что выгода оправдывает издержки». Хотелось бы призвать коллег руководствоваться в работе тем, что принимаемые решения должны быть эффективны и приносили больше выгод, нежели издержек.

Петров А. Е. Действительно информативный доклад. И выгоды от его прослушивания, я думаю, превысили издержки по времени.

Вы затронули тему о низком уровне законодательства в регионах. Мы следим, как проходят законопроекты, внесенные законодательными собраниями субъектов в Государственную Думу.

Я абсолютно убежден, что это связано с нашей с вами деятельностью, потому что за истекший год количество принятых законопроектов из субъектов Российской Федерации увеличилось фактически в два раза. Пусть это маленькие цифры, тем не менее — количество принятых законопроектов увеличилось с двух до почти четырех процентов. И по-прежнему их доля в общем потоке законопроектов составляет 25 процентов. Конечно, стремиться есть куда, но прогресс очевиден.

Я предоставляю слово начальнику Экономического управления Аппарата Государственной Думы Ивану Валерьевичу Осколкову.

Осколков И. В., *начальник Экономического управления Аппарата Государственной Думы.*

Я не буду отнимать у вас много времени пространным докладом. Сегодня мы, как мне помнится, в первый раз в стенах Государственной Думы говорили достаточно подробно и серьезно о тематике оценки регулирующего воздействия и о роли этой оценки в повышении качества законодотворческого процесса на всех уровнях. Причем говорили на широкой аудитории, которая включает коллег из законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Я надеюсь, что мы такие встречи обязательно продолжим. Надеюсь также, что наши беседы выльются достаточно скоро в хороший и качественный институт ОРВ, который будет сопутствовать не только принятию решений исполнительными органами как на федеральном уровне, так и на местном, но и будет сопутствовать выработке законодательных решений.

На сегодняшний день вопрос «нужно, не нужно» уже, на мой взгляд, не стоит. Мы послушали качественные и глубокие доклады: Даниил Борисович (Цыганков. — *Ред.*) и его коллега говорили о международном

опыте; Вадим Александрович (Живулин. — *Ред.*) рассказал, как сегодня в Российской Федерации институт выстраивается. К тому же есть и необходимые поручения руководства страны. Мы привыкли к тому, что они сопутствуют экономическому развитию государства.

Хотел бы напомнить: почти год назад, 24 мая, после встречи с предпринимателями, Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин дал поручения правительству. Например, он поручил при реализации мероприятий, направленных на дальнейшее совершенствование развития института ОРВ нормативных правовых актов, организовать совместно с общественными организациями предпринимателей и во взаимодействии с Государственной Думой отбор нескольких подготовленных к рассмотрению во втором чтении проектов федеральных законов и провести их оценку с использованием механизмов и критериев, установленных для ОРВ проектов федеральных законов, в целях апробации разрабатываемых процедур. 24 мая 2012 года поручение вышло. Информации об исполнении нет.

Фраза, которая прозвучала в выступлении Вадима Живулина, должна сопутствовать не только решениям исполнительных властей. Она должна сопутствовать и определенным решениям законодательной власти. Потому что каждая поправка направлена на улучшение законодательства, улучшение жизни граждан, чтобы не мешать им, не создавать дополнительных барьеров. И уж как минимум не мешать развитию бизнеса. Хотя это и не главное, как мы услышали, тем не менее, это достаточно важно.

Я, может быть, подискутировал бы с Вадимом Александровичем о конечных стейк-холдерах. Настоящие стейк-холдеры — это предприниматели, граждане, потребители регулирования. Это конечные потребители. И хороший федеральный орган исполнительной власти всегда на стороне конечных потребителей регулирования.

Здесь, конечно, так далеко, как Министерство экономического развития, у нас в стране еще никто не пошел, и долго еще никто не пойдет. Накопленные методики, накопленная практика покрывают очень много различных вопросов. Тем не менее стоит подумать, как это проецировать и на законотворческий процесс в широком смысле, не только на подготовку проектов законов, за которые правительство отвечает, но и на подготовку депутатских проектов и на подготовку поправок ко второму чтению. Потому что это пока что совсем не охваченный процедурой этап в федеральном законотворчестве.

Со статистикой вы знакомы. У нас предыдущий созыв отработал, порядка 4 тысяч инициатив внесено, принято порядка, по-моему, полторы тысячи или 1600 инициатив. Новый созыв сейчас начал работать, уже, по-моему, более полутора тысяч инициатив внесено, четыреста с лишним уже принято. Очень интересную статистику, я думаю, мы с вами увидим,

если посмотрим, как менялись эти инициативы в процессе их прохождения, хотя бы даже в процентном соотношении по измененному тексту. Мы с вами понимаем цену каждой запятой и каждого слова в тексте любого законопроекта, потому что эта норма распространяется на всех.

Наверное, разные могут быть схемы и конструкции, чтобы это сделать в достаточной мере качественно и таким образом, чтобы не повлиять на целостность и конституционность законотворческого процесса. Конструкции могут быть разными или, я думаю, нам предстоит еще их рассмотреть. И речь как раз о формализации: где это в Регламенте Думы нужно формализовать? Действительно нужно принимать отдельный закон о прохождении нормативных актов.

То есть эти вопросы остаются и на федеральном уровне, и на уровне субъектов. Никто ни в коей мере здесь не сомневается в том, что и Счетная палата, и Аналитический центр при правительстве могут эффективно исполнять различные функции, свойственные им, и в том числе в силу закона. И достаточно поручений и доброй воли политической руководителей на это. Сейчас работа должна проводиться на уровне исполнительском. Конструкции, о которых мы говорим, должны на исполнительском уровне подбираться, тестироваться.

Живулин В. А. Действительно, появилось поручение, на котором необходимо было обкатать возможные механизмы взаимодействия органов исполнительной власти, и Минэкономики, и Государственной Думы.

В этом смысле было выбрано два законопроекта, которые на тот момент были подготовлены ко второму чтению. Это законопроект о внедрении доступных наилучших технологий, в соответствии с которым предполагался поэтапный перевод промышленности на новые энергосберегающие, экологически чистые и прочие-прочие технологии. Этот законопроект, находясь в Государственной Думе и будучи принятым в первом чтении, вызывал огромное количество замечаний, нареканий, вопросов со стороны промышленников. И они как раз выступили главным катализатором проведения анализа этого законопроекта, подготовленного ко второму чтению.

Второй законопроект — об утилизации, или о внесении изменений в законодательство об отходах, также был принят в первом чтении, готовился ко второму. В этом законопроекте предполагалось ввести утилизационный сбор, в чем-то аналогичный тому, что было введен в отношении автомобилей. Здесь речь шла о продуктах ежедневного спроса, о категориях товаров, за утилизацию которых производители должны были уплачивать определенную сумму. Эти суммы аккумулируются в фонде, а фонд, в свою очередь, строит новую индустрию, новую отрасль по переработке отходов, которые сегодня, по сути, уже начинают завоевывать города. Мусорные полигоны уже подступили близко к черте города, коли-

чество отходов зашкаливает, отрасли по переработке, по сути, нет. Законопроект был призван стать прорывом в этой сфере.

Но по итогам анализа и в том, и другом случае был выявлен целый ряд спорных, сложных вопросов, которые требовали более детального решения. В частности, какова стоимость этих доступных наилучших технологий, какими они должны быть? Если речь идет о химически грязном производстве, то есть ли для него технологии, которые могут считаться наилучшими? Если да, сколько они будут стоить, каковы сроки перехода на них, поскольку вся промышленность, а у нас она зачастую носит сырьевой характер, вынуждена будет в соответствии с этим законом серьезно менять технологические процессы.

Что касается законопроекта об отходах, то к нему был целый ряд вопросов. Начиная от перечня продукции, в отношении которой должны собираться средства, вводиться утилизационные сборы, и заканчивая тем, каким образом эти средства будут аккумулироваться в специальном фонде, будет ли он бюджетный или внебюджетный, каков будет доступ к фонду участников отношений в сфере утилизации.

Насколько я понимаю, пока ни тот, ни другой законопроекты во втором чтении не приняты. И, вероятно, по ним сейчас ведется серьезная работа, в том числе с учетом результатов ОРВ.

Петров А. Е. Хорошо, что эта работа организована. Надеюсь, она будет продолжаться и дальше.

Я прошу выступить Татьяну Алексеевну Радченко — руководителя Дирекции по конкурентной политике Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации.

Радченко Т. А., *руководитель Дирекции по конкурентной политике Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации.*

Много сегодня говорили о важности и возможностях такого инструмента, как оценка регулирующего воздействия. Но мне бы хотелось остановиться на практических проблемах проведения этой процедуры.

Когда мы говорим о необходимости ОРВ, возникает вопрос, а существует ли спрос и кто его предъявляет? Понятно, сегодня было много сказано о том, что государству это нужно. А кто тогда должен быть на противоположной стороне? Вероятней всего, это те адресаты, на кого направлены законодательные инициативы. Практика показывает, что бизнес-ассоциации активно вовлекаются в процесс обсуждения и оценки эффектов тех или иных законодательных инициатив. ОРВ, которые проводятся, преимущественно охватывают сферу снижения административных барьеров, ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Неохваченная часть в сфере ОРВ — это население. Почему здесь существует проблема? Когда мы говорим о бизнесе, то понимаем его сти-

мулы, если он готов нести издержки противодействия неэффективным нормам. Система стимулов населения устроено немного по-другому. Когда мы говорим об институциональном проектировании, есть определенная проблема создания той критической группы, которая взяла бы на себя бремя противодействия неэффективным нормам. Население взвешивает свои выгоды от вовлечения в эту процедуру, от возможных выгод, и чаще всего чаша весов склоняется к тому, чтобы не участвовать в обсуждении.

Поэтому одно из возможных направлений распространения процедуры ОРВ может заключаться в попытке распространения на ту часть, где законодательные инициативы касаются интересов населения. Потому что про оценку регулирующего воздействия в этой части вспоминают исключительно в период предвыборных кампаний, когда начинают оценивать законодательные инициативы, которые направлены на население. Критерием отбора таких законодательных инициатив являться широта охвата этой инициативой групп населения.

Другая проблема, на которую хотелось бы обратить внимание, — это моменты, которые снижают спрос на этот инструмент, доверие к этому инструменту. Способна ли ОРВ влиять на принятие решений?

Второй момент — это качество ОРВ. Значительное число экспертиз — в открытом доступе, их можно посмотреть, какая-то часть из них очень качественная и очень хорошо проведенная. Но к значительной части из них есть определенные претензии. Буквально, вчера в произвольном порядке я открыла несколько заключений и увидела ряд проблем.

Первая: выделение возможных групп интересов. Чаще всего она сводится исключительно к той группе, которая заявлена в законодательной инициативе. Даже если мы говорим об изменениях условий для ведения бизнеса — он производит какую-то продукцию, предоставляет какие-то услуги. Если мы изменяем условия для ведения бизнеса, вероятнее всего, это скажется на качестве продукции или на ее цене. Таким образом, появляется как минимум еще одна группа потенциальных интересов — это население, которое либо получит выгоду от этой инициативы, либо понесет определенные издержки.

Вторая: оценка эффектов, оценка издержек и выгод. В тех документах, которые мне вчера удалось посмотреть, приводятся оценки негативных эффектов, которые составлены по данным компаний, вовлеченных в обсуждение законопроекта. Кроме того, это даже не агрегируется на всю множественность той группы интересов, которая может быть представлена.

Вторая проблема, о которой говорил Константин Юрьевич (Носков. — *Ред.*), — о вовлеченности перспективных оценок и прогноза, касается прогнозов развития не только российских, но и мировых рынков. Потому что мы не можем оценивать статично какие-то издержки. Мы должны

издержки выгоды смотреть в динамике и смотреть, как будут развиваться российские рынки, российские отрасли на фоне мировых. Это особенно актуально в сырьевых отраслях.

Еще один момент, на который хотелось бы обратить внимание — это необходимость вовлечения в дискуссии правоприменителей. Когда федеральный орган власти продвигает определенные инициативы, как правило, выступают идеологи этих инициатив, пытаются показать, насколько они эффективны и к каким выгодам могут привести. Но после принятия инициативы возникает правоприменительная практика. Я работаю с Федеральной антимонопольной службой. И когда эти инициативы применяются территориальными отделениями, территориальными управлениями, к сожалению, все возможные выгоды совершенно пропадают.

Приведу пример закона о торговле. Территориальные управления применяли его таким образом, что создали ряд барьеров для ведения торговой деятельности в регионах.

Еще одна из возможных проблем: отсутствует этап выявления альтернативных способов решения той или иной проблемы и обоснований, почему именно в этом случае требуется государственное вмешательство. Если развивать это направление, то количество законодательных инициатив, которые приходят для проведения оценки регулирующего воздействия, резко сократится, потому что будут выявлены такие альтернативы, которые не будут требовать государственного вмешательства.

И в заключение хотелось бы отметить, что для того, чтобы такой инструмент работал эффективно, нужно создавать условия, чтобы он не принимал форм какой-то абсолютной формальности. Нужно максимально детализировать этот институт и эффективно его применять.

Петров А. Е. В коротких выступлениях обозначено проблемное поле. Действительно, вопрос доверия, отбора субъектов, заинтересованных в том или ином решении, проблема лоббизма при принятии закона — они всегда существуют подспудно. Конечно, надо работать над тем, чтобы определение инструментов, которыми проводится оценка регулирующего воздействия, находилось в руках думающих людей, которые способны высчитать возможных интересантов, получателей, бенефициаров того или иного законопроекта. И, может быть, помогут открытые системы, которые сейчас активно внедряются. Пусть, в конце концов, объявляют о себе те, кто боится пострадать от этих законов.

Любой запретительный закон можно представить в виде камня, который кладется в русло ручья. Означает ли это, что вода перестанет здесь течь? Если это не глухая плотина, то ручеек найдет другие ходы. То же касается вопроса правоприменительной практики. Это философия жизни: значит, потом надо будет класть камень ниже по течению. Так и плотина — в конце концов вода ее размочет.

Слово предоставляется начальнику отдела Центра экономических и социальных исследований Кабинета министров Республики Татарстан Сергею Анатольевичу Коршунову.

Коршунов С. А., *начальник отдела Центра экономических и социальных исследований Кабинета министров Республики Татарстан.*

Республика Татарстан приняла постановление Кабинета министров об оценке регулирующего воздействия, и не такое формальное, просто рамочное, а уже с порядком проведения оценки, с формированием экспертного совета. Нет смысла его цитировать, можно посмотреть в «КонсультантПлюс», это конец прошлого года, 31 декабря, 1182-е постановление Кабинета министров.

Идея, которую хотелось обсудить: а судьи-то кто? Мы называем их разными именами — бенефициарами, заинтересантами, стейк-холдерами. А на деле нужно кого-то пригласить, чтобы люди занимались экспертной оценкой. Стоит проблема подбора экспертов, причем надо каким-то образом исключить людей ангажированных, дилетантов, чтобы был какой-то результат. Две задачи — сначала составить большой список экспертов, потом из него отбирать, допустим, в экспертный совет.

Мы пошли по такому пути — определили группы: априорную, апостериорную и тестовую. Скажем, тестовая — не годится, потому что сферы непонятные, тестировать некого. Апостериорные — рано еще, система еще не сложилась. Значит, априорные. Априорные — это самооценка или взаимная оценка, например. Самооценка — понятно, здесь оценивается обычно не столько компетентность, а степень самоуверенности эксперта. Значит, взаимная оценка. И вот на основе этой самой взаимной оценки, взаимного рейтингования мы и сформировали тот механизм, который предложили в постановлении.

Но если говорить об обычной практике, то начинается все так: грубо говоря, кто хочет — тот сам себя выдвигает, а потом приходит большой начальник и говорит: этих я беру в эксперты, а этих не беру, и на этом вся игра обычно заканчивается.

Мы пошли по комплексному пути. Мы полагаем, что на первом этапе можно доверить выборы экспертов уполномоченному органу, который назначен. А вот на втором этапе запускается механизм формирования групп экспертов, основанный на принятом у нас кодификаторе функций государственного управления. У нас детализированный кодификатор. Когда он начинает строить эту иерархию, на втором уровне получается 39 групп. Поэтому мы предположили, что в экспертном совете должно быть 39 человек, а в списке их должно быть 390.

Я могу рассказать, как мы предполагаем это делать. Идея заключается в следующем: сначала все, кто успел подать предложения, дают их в уполномоченный орган, это Министерство экономики. Министерство

экономики отбирает 39 человек, и первая группа начинает работать, нарушая инерцию покоя. В это время идет сбор информации среди общественности, предпринимателей. Формируется большой состав. Этот большой состав будет создавать то множество, из которого можно будет ротировать дальше состав действующего экспертного совета. А экспертный совет уже по апостериорному варианту, выясняя, кто, как работает, будет голосованием определять, сколько процентов участников в год надо поменять. За кого проголосовали меньше всех — уходят.

Вот такая схема. Как она будет работать, мы пока сказать не можем. Мы ее предложили, мы ее попытаемся реализовать, мы открыты для обсуждения, для критики, будем делиться наработками.

Петров А. Е. Очень хорошо, что уже существует подобный опыт. Думаю, мы сможем организовать мониторинг того, что происходит в регионах, и обмен опытом. Это, наверное, уже делается нашими коллегами из министерств, тем более там уже почти четыре десятка регионов Российской Федерации работают по оценке регулирующего воздействия.

Хотел бы предоставить слово Антону Борисовичу Дидикину — председателю правления Фонда «Сибирский экспертный центр модернизации», заместителю председателя Экспертного совета по оценке регулирующего воздействия при Министерстве экономического развития Новосибирской области.

Но перед этим сообщу следующее: в связи с 20-летием Федерального Собрания и 20-летием Конституции Российской Федерации был объявлен конкурс. Многие из вас знают, что Сергей Евгеньевич Нарышкин — Председатель Государственной Думы — является еще и председателем Российского исторического общества. И Российским историческим обществом был объявлен конкурс, посвященный 20-летию Федерального Собрания и Конституции РФ. По итогам этого конкурса Антон Борисович Дидикин получил поощрительный диплом участника за работу «Наука конституционного права в России: история и современность». Приятно, что в наших экспертных аналитических органах работают замечательные молодые ученые.

Я с удовольствием выполняю поручение Сергея Евгеньевича Нарышкина и вручаю Антону Борисовичу диплом.

Дидикин А. Б., *председатель правления Фонда «Сибирский экспертный центр модернизации», заместитель председателя Экспертного совета по оценке регулирующего воздействия при Министерстве экономического развития Новосибирской области.*

Хотел бы поздравить коллег с наступившим 20-летием Федерального Собрания и грядущим юбилеем Конституции.

Остановлюсь на наиболее важных практических вопросах относительно того, как сегодня на региональном уровне необходимо внедрять оценку регулирующего воздействия.

Поскольку меня интересует в том числе юридический аспект, остановлюсь на том, как в Новосибирской области, учитывая достаточно сложную систему органов исполнительной власти, была решена проблема с внедрением оценки регулирующего воздействия.

Многое было сказано. Каждый регион самостоятельно выбирает, какую модель ОРВ использовать. И, соответственно, каким образом определять круг нормативных актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия.

Внедрение ОРВ тянет за собой реализацию других очень крупных проектов. Например, внедрение регионального инвестиционного стандарта Агентства стратегических инициатив, определение ежегодных рейтингов и показателей деятельности главы субъекта и, соответственно, органов исполнительной власти. То есть фактически мы не можем просто ограничиться формальным внедрением этой процедуры. Нужно, чтобы она работала эффективно и чтобы вокруг непосредственной оценки регулирующего воздействия сложилось постоянно действующее экспертное сообщество.

Именно эту проблему перед собой поставили я и мои коллеги в Новосибирской области, когда предложили Министерству экономического развития, как уполномоченному органу, сформировать экспертный совет по проведению оценки регулирующего воздействия. Совет взял на себя две функции.

Во-первых, это проведение ОРВ в отношении проектов нормативных актов, прежде всего органов исполнительной власти, администрации губернатора и правительства.

Во-вторых, проведение экспертизы действующих нормативных актов, прежде всего региональных целевых программ.

Первая целевая программа, которая обсуждалась в марте и вызвала широкий резонанс среди предпринимателей, входящих в экспертный совет и приглашенных на заседание, была программа государственной поддержки инвестиционной деятельности на территории области. Было высказано много разных замечаний, которые показали, почему реальные инвестиции не приходят в регион, почему сложно получить формы господдержки, почему многие из них не являются современными и, соответственно, не позволяют развивать бизнес в регионе.

После заседания экспертного совета длительное время контролировался процесс подготовки заключения. Потому что очень многие выводы, которые были сформулированы предпринимателями, требовали соответствующей обкатки, юридического оформления, и, конечно, доведения до сведения органов исполнительной власти.

Нельзя быть уверенным, что и в дальнейшем работа будет идти по такому же налаженному пути. Самая большая проблема состоит в том, что органы исполнительной власти должны будут направлять нормативные

акты на проведение ОРВ, и это будет для них побуждающим стимулом. Естественно, если в перспективе, а это совсем скоро произойдет, будет принят федеральный закон о введении оценки регулирующего воздействия в регионах и в муниципальных образованиях, это будет означать, что органы власти субъекта будут обязаны проводить ОРВ. Но в тоже время в порядке межведомственного взаимодействия, как правило, получить документ для проведения ОРВ очень сложно, отчасти эту проблему может решить создание специального регионального интернет-портала. Но как показывает практика, вести такой портал очень сложно. И чаще всего органы исполнительной власти на своем портале создают специальный раздел по ОРВ и туда выкладывают соответствующую информацию. С учетом того, что сайты министерств очень громоздкие, трудно бывает найти необходимую информацию.

Важен и другой момент — отработка нормативной базы для эффективной реализации ОРВ. Здесь недостаточно просто предусмотреть порядок проведения ОРВ или внедрить стандарт проведения публичных консультаций, важна сама методика. Сейчас не многие регионы идут по пути создания методики проведения ОРВ, а такая потребность постоянно возникает, поскольку оценка издержек и выгод, проведение непосредственного анализа проекта нормативного акта, суммирование мнений, которые были сформулированы, перевод их в юридическую форму, как показывает практика, зачастую просто необходимы.

Главный вопрос — статус экспертного совета. Мы должны понимать, что если орган исполнительной власти своими силами проводит ОРВ, то эта процедура, как правило, закрытая. А для того чтобы была потребность у бизнеса участвовать в проведении ОРВ, совет должен быть независимым. Достаточно, чтобы он существовал как совещательный орган при органе исполнительной власти, уполномоченном на проведение ОРВ. И в этом случае, как правило, заинтересованность бизнеса высока: бизнесмены видят, что механизм создан, их мнение учитывается при подготовке заключения об ОРВ.

По поводу проекта федерального закона. Сегодня было очень много сказано о его подготовке ко второму чтению. На мой взгляд, в этом законе нужно прописать обязательно размещение в сети Интернет заключения об оценке регулирующего воздействия и результатов экспертизы действующих нормативных актов. Очень важно, чтобы не только предприниматели и представители бизнеса знакомились с соответствующими заключениями, но и чтобы не было возможности уклоняться от использования этих заключений об ОРВ как в законодательном процессе, так и при принятии нормативного акта органом исполнительной власти.

Что касается муниципальных образований, то поэтапное внедрение — это один из механизмов. Но, учитывая текущее тяжелое положе-

ние многих муниципалитетов, возможно, следует отказаться от внедрения ОРВ на уровне городских и сельских поселений. Потому что уровень инвестиционной активности там очень низкий. Как правило, они едва-едва справляются со своими обязанностями в рамках вопросов местного значения. И необходимо, конечно, сохранить ОРВ за внутригородскими территориями Москвы и Санкт-Петербурга, городскими округами и муниципальными районами. Думаю, что в этих типах муниципалитетов ОРВ действительно необходима, учитывая, что предполагается внедрение в будущем еще и муниципального инвестиционного стандарта, а под него тоже нужна соответствующая правовая база.



Петров А. Е. Поступил ряд очень интересных, конкретных предложений.

Антон Борисович (Дидикин. — *Ред.*) поднял вопрос о необходимости существования стандартов. Это региональные инвестиционные стандарты, статус экспертного совета. Надо сказать, что общественный статус экспертных советов по-разному срабатывает. С одной стороны — независимость. Но есть и другая сторона медали. Например, Министерство образования создавало много рабочих групп, советов. Все они работают на общественных началах. Подогрет интерес к тому, что происходит в системе образования в силу ясных причин. Но общественный статус экспертов привел к тому, что в этих экспертных советах реально работает мало людей.

Шла речь о рейтингах. В имеющихся у вас материалах есть брошюра. Это инициатива прошлого года — создание медиарейтингов законодательных инициатив, отражающих популярность или непопулярность тех

или иных законопроектов, рассматриваемых в Государственной Думе. Информативная часть связана и с медиарейтингами законодательных собраний регионов. Я давно слежу за этими медиарейтингами. Они публикуются в «Парламентской газете». Было бы интересно узнать ваше мнение, почему происходят, образно говоря, спады или взлеты тех или иных региональных законодательных собраний.

Завершающее слово я предоставляю Сергею Владимировичу Владенкову — доценту кафедры государственной политики факультета политологии Московского государственного университета.

Владенков С. В., *доцент кафедры государственной политики факультета политологии Московского государственного университета.*

Мишель Фуко однажды сказал, что мы живем не в мире, о котором у нас есть какая-то информация, а мы живем в мире, созданном информацией.

И по большому счету в большинстве стран, и Россия здесь не исключение, медиареальность, которая формируется в информационном пространстве посредством СМИ, становится основной для большинства людей, для значительной части населения любой из современных стран. И какой бы эффективный, качественный, своевременный и необходимый ни был закон, принимаемый законодательными органами власти, отношение к нему, формируемое в медиaprостранстве, может быть разным. Следовательно, многое порой зависит не от качества закона, не от его объективной ценности или полезности (то, как будет он восприниматься населением), а от того, как он представлен в медийном пространстве, отражается медиареальности. И поэтому даже самые лучшие законы могут вызывать, как ни странно, рост социальной напряженности в стране при соответствующем информационном их сопровождении.

Исходя из этого, мы занялись с сентября 2012 года оценкой представленности законодательных собраний регионов в медийном пространстве — как в традиционных СМИ, так и в блогосфере. А также и мониторингом, и анализом того, как представлены законодательные инициативы федерального уровня в медийном пространстве, как они обсуждаются опять-таки на уровне как традиционных медиа, так и в блогосфере. По большому счету такой анализ призван показать, как воспринимаются те или иные законы. Мы не оцениваем качество законов, мы не оцениваем их эффективность, полезность. Мы оцениваем, каким образом в медиареальности те или иные законы воспринимаются.

Получились очень интересные результаты. У нас представлены все и в полном объеме рейтинги за все время.

Во-первых, можно констатировать, что в традиционном медиaprостранстве и пространстве блогосферы совершенно разное восприятие

тех или иных законодательных инициатив. То же самое относится и к законодательным собраниям. По сути, сегодня общество в России можно условно разделить на две большие группы по способу потребления информации: через традиционные СМИ и через новые медиа — социальные — в Интернете. И медиареальность у двух больших групп людей совершенно разная. И если мы оцениваем тот или иной законопроект, то отношение к нему порой кардинально противоположное.

Экспертные рейтинги — это третья реальность. С одной стороны, нужно говорить о неоднозначности восприятия тех или иных законодательных инициатив в медиапространстве традиционном и модальном медиапространстве. А с другой — можно сделать вывод о том, что ценность, важность и эффективность законов порой не коррелируют с той медийной оценкой, которая представлена в информационном пространстве. Но это не значит, что у нас неграмотное в правовом плане население; это не значит, что ошибается народ. Это всего лишь констатация того, как воспринимается законотворческая деятельность в массовом сознании.

По большому счету для аналитика, для аналитических служб это важная информация. Потому что задача составления рейтингов была не в том, чтобы столкнуть регионы, чтобы они конкурировали между собой за первые места. Рейтингуя те или иные объекты, мы всего лишь показываем проблемные зоны и проблемные ситуации, на которые можно среагировать, в том числе на региональном уровне.

Мы все помним закон о монетизации льгот, который был представлен в медийном пространстве чудовищно. А ведь при соответствующем информационном сопровождении рост социальной напряженности в регионах в начале 2004 года мог быть минимизирован либо устранен вообще.

Эти рейтинги — аналитическая работа. Она необходима в первую очередь для того, чтобы дать некую обратную связь. Не по оценке качества законов, а по тому, как людьми в медиапространстве оцениваются эти законодательные инициативы, законопроекты и сами законы. А уже дальше, исходя из того, что вы увидите на ежемесячных рейтингах, можно делать соответствующие выводы и выстраивать соответствующую информационную работу как на федеральном уровне, так и на уровне регионов.

Петров А. Е. Мне осталось сделать две вещи. И обе довольно приятные. Во-первых, поблагодарить наших участников, докладчиков. Были интересные презентации. Мы обычно собираем все материалы и потом их распространяем. Совет Федерации в прошлом году издал отдельную брошюру, мы сделали обобщение наших семинаров-совещаний в электронном виде. Я думаю, что будет полезно сделать нечто подобное по итогам сегодняшнего совещания.

Хочу вам напомнить, что с 15 часов начинается работа по программе нашего семинара в Совете Федерации.



**Заседание семинара на тему
«Реализация Национальной стратегии действий
в интересах детей на 2012—2017 годы»**

*Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации,
15 мая 2013 года*

Свинарев В. В., *руководитель Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.*

Уважаемые коллеги! Рад приветствовать вас в стенах Совета Федерации. Сегодня вы начинали работать в нижней палате нашего парламента. Сейчас переместились в Совет Федерации. Хочу сказать, что работа в формате общения представителей федерального уровня и региональных парламентов по различным направлениям деятельности является у нас распространенной практикой (и с представителями аналитических служб регионов мы встречались ранее). Сегодняшнее мероприятие — подтверждение тому, что мы работаем дружно, целенаправленно по проблемам, которые нас волнуют.

Одной из значимых и важных проблем текущего периода являются проблемы детства, защиты прав детей и объединение общих усилий федеральной власти и органов власти на местах в этом очень важном и животрепещущем вопросе.

Не акцентируя внимания собственно на предмете нашего сегодняшнего обсуждения, скажу буквально два слова. Хочу еще раз подчеркнуть, что вопрос взаимодействия аналитических служб является одним из ключевых вопросов организации работы всех парламентских служб по обеспечению деятельности парламентариев всех уровней. Это очень важное направление деятельности с точки зрения формирования тех концептуальных подходов к законодательному регулированию по проблемным вопросам, которые позволяют в последующем при их тщательной проработке формулировать законодательные предложения, оформлять законопроекты, которые становятся предметом дальнейшего рассмотрения.

К сожалению, мы с вами знаем, и это тема не сегодняшнего дня, что результативность законодательной деятельности региональных парламентов имеет не очень высокие показатели, но это совсем не означает, что мы должны здесь, что называется, опустить руки и уйти в сторону. Наоборот, и в том числе в рамках сегодняшнего обсуждения, будут найдены подходы, которые позволят сконцентрироваться на формулировании идей и которые в последующем, как я смею надеяться, могут перерасти в проекты законов.

Хочу обратить ваше внимание, что в этом году работа является в определенном смысле знаковой – как работа в период подготовки к празднованию 20-летия Конституции и проведению соответствующих мероприятий, связанных с юбилеем федерального парламента.

Хочу обозначить еще один момент, который, может быть, тоже станет предметом вашей предстоящей работы. Мы вчера с коллегами из Государственной Думы обсуждали вопрос подготовки обобщенного доклада, посвященного 20-летию Конституции, как документа, который будет разрабатываться в палатах Федерального Собрания, в объединенном Совете законодателей и с непосредственным участием представителей регионов по осмыслению правового поля и практики законодательной деятельности, которая сейчас является для нас общим жизненным правовым пространством.

Мы приглашаем вас к сотрудничеству. Участие аналитических служб региональных парламентов в нашем мероприятии (как мне сказали коллеги, присутствуют также и представители аналитических служб органов исполнительной власти регионов) является знаковым явлением и подходом к объединению общих усилий. Я приглашаю всех к совместной работе по подготовке доклада, который станет итоговым документом к юбилею Конституции. Надеюсь на нашу совместную дружную и отлаженную работу.

Уважаемые друзья! Как я сказал, предметом сегодняшнего нашего общения является жизненно важный вопрос — обсуждение проблем защиты детей. В нашем семинаре принимает участие председатель Комитета Совета Федерации по науке, образованию, культуре и информационной политике Зинаида Федоровна Драгункина. Предметом ведения данного комитета являются вопросы, связанные с защитой прав детей. Создан и действует Координационный совет по реализации Национальной стратегии защиты детей, который возглавляет Валентина Ивановна Матвиенко. И Зинаида Федоровна является активным участником и секретарем названного Совета.

Я хотел бы, чтобы мы сосредоточились на этих предметных вопросах, обменялись мнениями по существу данного вопроса. Может быть, если где-то уже есть положительный опыт, мы могли бы обменяться своими достижениями.

Драгункина З. Ф., председатель Комитета Совета Федерации по науке, образованию, культуре и информационной политике.

Хочу искренне поблагодарить Вас, Владимир Валентинович, и возглавляемый Вами аппарат.

Я усвоила простую истину, что без аппарата ничего не бывает. Поэтому я уважала аппарат любого уровня, где мне приходилось работать. Были ли это школа, райком комсомола, ЦК ВЛКСМ или ныне — Совет

Федерации, я с уважением всегда относилась к организованной машине, аппарату. Без аппарата не смогут качественно работать ни депутаты, ни сенаторы. Я девятый год работаю в Совете Федерации. Не было случая, чтобы в аппарате кто-то ответил мне на мою просьбу «нет». Нам, комитету, который я возглавляю, помогают. Комитет огромный, сложный — по науке, образованию, культуре и информационной политике, связанный с защитой прав и интересов ребенка. Конечно, без аппарата вряд ли мы смогли бы сделать все то, что нам удалось. Я хочу поблагодарить Вас лично, Владимир Валентинович, и все те многочисленные службы, которыми Вы руководите, за помощь.

И еще. Случайностей в жизни не бывает. Авторитетное совещание проходит в канун Международного дня защиты детей. А 1 июня 2012 года (спасибо Валентине Ивановне Матвиенко, она убедила президента) был подписан указ о Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы. Это очень важно, потому что следом за подписанием самой Национальной стратегии был принят план Правительства России о первоочередных мероприятиях по выполнению Стратегии, но до 2014 года.

Почему первоочередных? Потому что после подписания надо было войти в том числе и в финансовую составляющую. В срочном порядке обозначены были неотложные меры, а до 2017 года эта работа будет продолжаться в соответствии с новым планом.

Некоторые называют вас сухими людьми, которые только видят причины, факты, излагают их, корректируют и так далее. Но я очень рассчитываю, что сегодня все мы немного отойдем от своих прямых профессиональных обязанностей, вспомним о том, что мы или чьи-то дети, или матери и отцы, или бабушки и дедушки. Какой бы вопрос ни обсуждался — экономический, промышленный, любой другой, я убеждена, что вопросы детства или семьи и ребенка были и остаются главными.

Вот почему вопросы защиты прав ребенка стали приоритетными в Совете Федерации, в нашей верхней палате — палате регионов. И, конечно, мне пришлось по душе, что Валентина Ивановна Матвиенко всерьез потребовала взяться за решение вопросов, которые десятилетиями просто-напросто лежали «под сукном». Именно Валентина Ивановна провела колоссальную работу, и результат не замедлил сказаться. Еще раз хочу подчеркнуть, что в последнее время одним из важнейших направлений в социальной политике нашего государства стало обеспечение благополучного и защищенного детства.

Конечно, у нас немало проблем, требующих большой работы и внимания первых руководителей страны и регионов, но проблемы детства, семьи и демографии приобретают сегодня социально-экономическое и геополитическое значение. Позволю себе сказать, успешное решение этих проблем становится определяющим фактором нашего дальнейшего национального развития.

Время стремительно: не успели мы оглянуться, как прошел год с момента подписания указа. В большой работе по подготовке Национальной стратегии мы учитывали опыт и многочисленные предложения субъектов Российской Федерации. Аналитическое управление оказало огромную помощь в подготовке тех выводов и предложений, которые легли в основу самой Стратегии и в подготовку первого заседания.

Указом главы государства был образован Координационный совет при президенте по реализации национальной стратегии. Не скрою, мы с одушевлением восприняли, что именно Валентине Ивановне Матвиенко президент поручил возглавить этот важный президентский Совет. Секретарем Совета утверждена я.

Валентина Ивановна Матвиенко сразу после первого заседания направила именное, конкретное, подробное письмо всем руководителям исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации, в котором настойчиво предложила объединить усилия взрослых и детей, молодежи на выполнение шести основных стратегических направлений нашей Национальной стратегии.

И суть этого письма заключалась в простом и очень важном тезисе: когда-нибудь мы должны сделать так, чтобы все города и все России стали доброжелательными к детям. Это, если хотите, преамбула всего того, чем мы занимаемся, претворяя Национальную стратегию в жизнь.

В Совете Европы мы получили колоссальную поддержку и понимание в этом вопросе. На парламентские слушания сюда приезжала заместитель Генерального секретаря Совета Европы Мод де Бур-Букиккио и поддержала нас. И, конечно, подписанный план первоочередных мероприятий — это непохожий на все другие документ, каждый пункт которого мы сегодня прорабатываем вместе с соответствующими федеральными и региональными министерствами и ведомствами.

22 ноября 2012 года состоялось первое заседание Координационного совета. По итогам был утвержден перечень поручений Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации. Например, о подготовке предложений по созданию алиментного фонда в стране, финансовой поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций, а также формированию при подготовке очередного проекта федерального закона о федеральном бюджете отдельного приложения о бюджетных ассигнованиях из федерального бюджета на государственную поддержку семьи и детей. Мы договорились об этом на заседании Координационного совета в Кремле с министром финансов России А. Силуановым. Будем называть его детским бюджетом. Сейчас к следующему бюджету готовится такое серьезное приложение.

Вообще, если разобраться, — и в одной программе детям деньги предназначены, и в другой, и в третьей. Но никто не может ответить на во-

прос: сколько затрат приходится сегодня в России в целом на материнство и детство? Попробуем это сделать.

Сразу после первого Координационного совета были сформированы и активно работают шесть постоянных рабочих групп — по числу основных направлений Стратегии. Отрадно, что в состав групп помимо членов Координационного совета вошли представители профильных комитетов, мои коллеги из разных комитетов, эксперты, и, конечно, сотрудники Аппарата. Члены Координационного совета уделяют приоритетное внимание вопросам профилактики социального сиротства.

Следом подоспел указ Президента об усыновлении, и мы, не разрывая одно с другим, объединились в целый ряд дополнительных формирований. Так, например, вместе с коллегой сенатором Рязанским, председателем Комитета по социальной политике, я работаю в рабочей группе Татьяны Алексеевны Голиковой в Администрации Президента каждую среду. Идет выполнение указа по усыновлению с приглашением коллег с мест, из регионов. Последние две недели приглашались Калужская и Московская области. Мы на них опирались.

Что такое дом ребенка? Десятилетиями мы туда не заглядывали. Почему в одном воспитываются дети от нуля до четырех лет, в другом — до семи, в третьем — до трех лет? Какими должны быть детский дом, дом ребенка, школа-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей? Можно произносить самые сильные лозунги — «Россия без сирот!», например, но я знаю, что априори наша страна не может без таких детских учреждений. И не только потому, что нерадивые родители, живые родители оставили своего ребенка, есть факты и трагической гибели, и смерти, и так далее. Сегодня мы не только работаем для того, чтобы ребенок оказался в семье (потому что лучше этого для него ничего нет), но мы и ведем активную работу по модернизации детских учреждений, в которых воспитывается — пусть временно — ребенок до того, как он будет определен в семью, а также по вопросам раннего выявления и реабилитации семей, которые находятся в трудной жизненной ситуации.

Надеюсь, что вам удалось познакомиться с самой Стратегией, надеюсь, вы почувствовали отличие даже самих названий направлений, новизну этих документов. Поверьте, мы не переписывали принятые уже в России документы, мы, исходя из предложений с мест, из регионов, взяли те направления, которые наиболее громко «кричат» сегодня о проблемах детства в нашем обществе.

Первое направление и первая рабочая группа так и называется «Семейная политика детствосбережения». Ее возглавила член Совета Елена Борисовна Мизулина, председатель Комитета Государственной Думы по делам семьи, женщин и детей. Именно вопрос о государственной семей-

ной политике мы выносим на второе заседание Координационного совета при президенте, которое состоится в Кремле буквально через десять дней. Мы сейчас поднимаем еще один серьезнейший пласт — государственная семейная политика.

Приоритет всегда имеют семьи многодетные, воспитывающие детей-инвалидов, там, где мать одна воспитывает ребенка. Но в этот раз мы коснемся вообще нашей российской семьи. Что происходит за окнами домов вечернего города, когда мы едем домой с работы? Я провожу многочисленные встречи с подростками. На вопрос «Как часто вы общаетесь с отцом?» мне отвечают, например: «Отец приходит, когда я уже сплю, уходит, когда я еще сплю». Много жалоб на то, что общения в семьях уже практически нет. И ребенок идет на улицу, а на улице он находит то, что произошло после исчезновения организаций, которые объединяли ребят. Податься ему особо некуда.

Хочу попросить вас помочь нам материалами именно для раскрытия этой темы и для написания самой государственной семейной политики (ее концепции), хотя общественный проект уже подготовлен группой экспертов во главе с Еленой Борисовной Мизулиной. Позавчера мы встречались с Валентиной Ивановной Матвиенко, обстоятельно обсуждали плюсы и минусы этого проекта, и я хочу пригласить наши регионы включиться в эту серьезную работу.

Деятельность нашей рабочей группы сконцентрирована на подготовке предложений по совершенствованию законодательного обеспечения семейной политики и разработке подзаконных актов по ее реализации, а также, конечно, на организации и проведении мероприятий по пропаганде семейных ценностей. Это первое направление. Завтра на площадке Государственной Думы и вместе с Людмилой Ивановной Швецовой, со многими другими депутатами и сенаторами мы открываем огромный форум под названием «Россия многодетная. Семья как одна из основ российской государственности. Законодательное обеспечение современной демографической политики государства». Недавно на базе Нижнего Новгорода прошел форум Всероссийской программы «Святость материнства», который возглавляет Наталья Викторовна Якунина.

Вторая рабочая группа называется «Доступность качественного обучения и воспитания. Культурное развитие и информационная безопасность». Это второе стратегическое направление. Его возглавляет Цицулина Антонина Викторовна. В число первоочередных вошли вопросы повышения доступности дошкольного образования, дополнительное образование, разработка стратегии развития воспитания в России, разработка новых профессиональных стандартов учителя, и, я думаю, вы со мной согласитесь, один из главнейших вопросов — развитие индустрии детских товаров, куда входит все: детская игрушка, детская одежда, дет-

ское питание. Вчера в этом зале мы собирали тех, кто имеет к этому прямое отношение, и провели общественное обсуждение уже подготовленной стратегии «Индустрия детских товаров до 2020 года». Участвовали более ста компаний и организаций. Так же принимал участие заместитель министра промышленности и торговли Виктор Еvtухов.

Конечно, тема тоже «кричит». Но мы долгих пять лет шли этим путем и добились, что 6 июня на правительстве будут рассматриваться стратегия индустрии детских товаров, а также план первоочередных мероприятий по ее выполнению.

Третье серьезное направление — это здравоохранение, дружественное к детям, и здоровый образ жизни. Ее возглавил Александр Александрович Баранов, известный педиатр, тоже член нашего Совета. Он сразу приступил к подготовке и разработке проекта федерального закона об охране здоровья детей. И хотя на всех высоких уровнях меня убеждают, что принимать этот закон не надо, так как есть закон об охране здоровья российских граждан, мы пытаемся аргументировано доказать, что нужен закон об охране здоровья детей, в том числе касающийся учета специфики детей с ограниченными возможностями здоровья.

Кроме того, мы приступили к разработке предложений по совершенствованию законодательства по обеспечению прав детей-инвалидов совместно с четвертой группой. В День защиты детей многие члены Координационного совета выедут в регионы России для участия в мероприятиях, посвященных этому дню. Выедут не для того, чтобы просто постоять на сцене в клубе, во дворце, сказать хорошую речь. Мы предложили всем пообщаться в детском доме, в доме ребенка. Мы вывезем из Москвы, как это сделает Баранов, госпитали на колесах, и проведем обследование детей в одном из детских домов, в одном из домов ребенка — полное обследование на новейшей аппаратуре. В общем, мы разработали целую программу с министром Открытого правительства Михаилом Анатольевичем Абызовым. Также мы попросили участвовать министров. Поэтому, когда вы приедете домой и узнаете, что едут представители Координационного совета, знайте, что они должны вернуться с большим материалом от вас. Это направление — одно из самых серьезных.

Еще одна рабочая группа (четвертое направление) — равные возможности для детей, нуждающихся в особой заботе государства. Не буду подробно об этом говорить. Это дети-инвалиды, дети-сироты. Это все, о чем я уже говорила выше. Мы уже сделали 7 февраля презентацию информационно-аналитического интернет-портала «Мониторинг реализации Национальной стратегии действий в интересах детей». Принято решение о сборе статистики по уязвимым группам детей, о мониторинге законопроектов по комплексу вопросов детства и о взаимодействии с другими рабочими группами.

14 марта 2013 года мы провели в Совете Федерации семинар-совещание на тему «Реформирование организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», а также семинар «Разработка системы показателей и индикаторов реализации Национальной стратегии действий в интересах детей».

Росстат сделает все возможное, обновит статистику. Есть вопрос, например, по нашей шестой теме, которая звучит «Дети — участники реализации Национальной стратегии» — это привлечение самих детей. Как раз этого вообще не оказалось в статистике. Меня порадовали предложения с мест, что нужно модернизировать законодательство в этом направлении. Прошу вас обратить внимание, какая статистика идет в Москву, на чем она основана, когда последний раз ее обновляли — это очень важно.

Пятая группа. Возглавляет ее Ольга Костина, — это направление создания системы защиты и обеспечения прав и интересов детей и дружественного к ребенку правосудия.

В самой Стратегии вы вообще не увидите слова «ювенальная юстиция» и каких-то разработок под нее. Но хочу сказать, что сама ювенальная юстиция (юристы не дадут мне ошибиться) — это правосудие, дружественное к детям. В целом ряде стран действуют суды, в которых обеспечивается особая подготовка тех, кто осуществляет судебное производство в отношении несовершеннолетних. Согласитесь, это должен быть не только хороший профессионал, он должен быть или педагогом, или психологом и так далее.

Но у нас с ног на голову все поставили, пресса активно в это включилась. Пришли в семью взрослые дяди и тети: колбаса не лежит в холодильнике или ее нет вообще — быстро отбирают ребенка, увозят. Другое дело, что органы опеки и попечительства, службы социального патронажа, кто изымает ребенка из семьи, как раз, наоборот, должны попытаться хотя бы в течение полугода сделать все возможное, чтобы исправить положение и оставить ребенка в семье. Но если уже никакие меры не помогают, они пишут свое заключение в органы опеки, что его надо изымать и определять в одно из детских учреждений. Хочу повторить: наш Совет Федерации, Координационный совет слова «ювенальная юстиция» не прописывали, мы этим не занимаемся, у нас есть задача создания дружественного к ребенку правосудия и защиты детей, которые подвергались жестокому обращению.

Валентина Ивановна, не дожидаясь даже федерального закона, а мы его недавно одобрили, написала письмо Генеральному прокурору Чайке. Она попросила поставить заслон в регионах и на федеральном уровне таким телевизионным передачам, вообще обеспечить информационную блокаду такой ситуации, когда на ток-шоу приглашаются уже подвергшиеся насилию дети, которые вторично переживают серьезный стресс. Идет

ссылка, что родители дали на это согласие. Вы понимаете, какие родители дают согласие? Мы категорически против этого и хотим вас призвать, чтобы тот ребенок, который уже подвергся насилию, вторично не испытывал моральный стресс.

Хочу сказать, что почти двенадцать лет лежали неподписанными и не ратифицированными два серьезных документа: Протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, и Конвенция Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений. Мои коллеги подтвердят, что настойчивость сенаторов, вообще всей палаты, и настойчивость Валентины Ивановны Матвиенко помогли нам добиться того, что 7 мая мы одобрили эти два федеральных закона. Это тоже серьезный шаг, который помогает защищать ребенка от многих проблем.

Я уже говорила о том, что шестое стратегическое направление — это именно дети, участники реализации стратегии. И здесь хочу сообщить, что готовятся предложения по разработке проекта закона о детских общественных объединениях, по разработке проекта программы «Детское движение», по созданию специальных лагерей для лидеров детского движения. Позволю себе сказать: какие-то вещи возвращаются на круги своя.

Например, организация и проведение акций и мероприятий с участием детей и подростков, в том числе идет масштабная акция «Я — гражданин России» (ее ведет «Учительская газета» — Петр Положевец, главный редактор, возглавляет эту группу). И, конечно, ведется большая работа со средствами массовой информации, направленная на освещение этих вопросов.

Вот шесть направлений. Они понятны мне, моим коллегам, понятны сегодня вам, другой многочисленной аудитории. Но когда я приезжаю в территорию, в регион и прошу поднять руки тех, кто прочитал саму Стратегию, то среди сидящих в зале даже двухсот человек в Калмыкии, (а среди них министры, те, кто отвечает за решение проблемы), не скажу, чтобы был лес рук. А если я иду в семью и спрашиваю у матери и отца: «Вы знакомы хотя бы с тем, что это такое?» — говорят, что они слышали. Хотя сегодня мы уже имеем огромное количество мнений в поддержку Стратегии, огромное количество предложений поступает в Совет Федерации.

Конечно, мы следим за тем, чтобы у нас была полная и объективная информация о ходе реализации Национальной стратегии.

Могу заверить, что все регионы приняли свои стратегии и планы мероприятий. У нас на сегодняшний день только Пермская область не приняла такую стратегию. Но мы с Валентиной Ивановной получили письмо от губернатора Басаргина, который заверил, что по ряду объективных причин эти документы будут подписаны только в июле, хотя вопросами детства в Пермском крае занимаются довольно серьезно.

Хочу сообщить, что в Национальной стратегии прямо указано, что основополагающим правом ребенка является его право жить и воспитываться в семье. Мы подняли документы: в последний раз указ был подписан Ельциным в 1996 году, он так и назывался — «Об основных направлениях государственной семейной политики» (на полтора листочка этот указ).

Мы сейчас будем выходить с предложением признать его утратившим силу. Будем настойчиво просить, чтобы был принят новый указ и соответственно новая стратегия семейной политики.

В заключение хотела бы сказать о том, что Валентина Ивановна Матвиенко направила письма всем губернаторам с просьбой представить предложения и законодательные инициативы по данному вопросу. Прошу вас от имени своих коллег (и к сенаторам мы обратились со своей стороны) активно включиться в эту работу. Полагаю, что опыт и конкретные предложения регионов будут обязательно учтены при дальнейшей совместной работе Координационного совета и Правительства России над концепцией государственной семейной политики.

Я уже сказала о том, что завтра мы в Госдуме получим огромный материал, который ляжет в основу нашей дальнейшей работы. И хочу проинформировать, что на официальном сайте Совета Федерации создан и пополняется специальный раздел «Национальная стратегия», на котором в оперативном режиме мы размещаем информацию обо всем, о чем я говорила.

Ждем ваши материалы. Поверьте, мы все читаем и берем все животрепещущее сегодня. Центром мониторинга национальной стратегии, созданным при Московском государственном психолого-педагогическом университете, на информационно-аналитическом интернет-портале ведется мониторинг реализации Стратегии. Вы могли бы дать экспертную оценку его работы, а также участвовать в его наполнении.

Попрошу вас взять под экспертный контроль реализацию в ваших регионах каждого направления стратегии. Сегодня будет выступать Марина Владимировна Гордеева, человек, который свою жизнь посвятил детству. Она возглавляет Фонд поддержки детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Она слышала вчера, как многие говорили, что некоторые в регионах просто переписали нашу Стратегию, не добавив ничего, что касается конкретного региона. Регионы разные, с разной спецификой. План должен составляться, конечно, с учетом специфики регионов. И хотя я защищала вчера субъекты, но буду вам весьма признательна, если вы сумеете по возвращении взглянуть на проблему другими глазами и станете нашими союзниками.

Повторяю, общаясь с семьями, с представителями российских семей — пусть помнят они, что мы хотим возродить традиционные семей-

ные ценности в стране. И по абортам, и по их запрету, и по поводу разводов. У нас огромное количество граждан живут в «гражданском браке», есть дети, которые порой остаются без алиментов. Это темы, о которых надо во всеулышание заявлять со всех трибун. Убеждена, что только вместе мы сможем сдвинуть с мертвой точки вопросы защиты и укрепления семьи и прав ребенка.

Свинарев В. В. Я понимаю, что Вам, Зинаида Федоровна, с одной стороны, достаточно легко говорить на эту тему, поскольку Вы не просто работаете, Вы живете этой проблемой. А с другой стороны, я понимаю, как Вам тяжело, потому что Вы, как никто другой, знаете изнаночную сторону проблемы, которую мы сегодня обсуждаем. Вы через себя пропускаете массу судеб наших совсем юных граждан — и в рамках работы Комитета, и в рамках работы Фонда «Благовест», которому Вы уделяете очень большое внимание, по сути дела, спасая детишек от всех тех невзгод, которые на них по разным обстоятельствам обрушиваются.

Коллеги, я хочу повторить: основной задачей Координационного совета по реализации стратегии, который возглавляет Валентина Ивановна Матвиенко, является консолидация усилий всех органов власти, а в широком смысле — всех институтов гражданского общества на совместный, консолидированный подход к решению самой злободневной проблемы, которая сейчас у всех на устах, у всех в умах. И все мы прекрасно понимаем, что наше общество больно оттого, что самую важную задачу появления и защиты нашего будущего поколения мы решаем так, что приходится сейчас акцентировано обращать на это внимание и прилагать общие усилия, чтобы защитить и обеспечить будущее нашего общества.

В рамках этой консолидированной позиции задействованы все институты гражданского общества, органов власти. Зинаида Федоровна (Драгункина. — *Ред.*) сказала, Марина Владимировна Гордеева, председатель правления Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, также решает задачи, которые позволяют спасти детей для будущей жизни, сделать их и свободными, и защищенными, и способными к дальнейшей самореализации.

Гордеева М. В., *председатель правления Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.*¹

Национальной стратегией действий определен широкий круг проблем в области улучшения положения детей. Напомню, что в Стратегии выделено шесть стратегических направлений:

семейная политика детствосбережения;

доступность качественного обучения и воспитания, культурное развитие и информационная безопасность;

¹ Текст выступления предоставлен автором.

здравоохранение, дружелюбное к детям, и здоровый образ жизни;
равные возможности для уязвимых групп детей;
создание системы защиты детей и правосудия, дружелюбного к ребенку;
участие самих детей в реализации Стратегии и принятии решений, их касающихся.

Стратегия отражает изменения, которые происходят в настоящее время в системе защиты прав и социальной поддержки детей, в осознании прав детей, принятии ребенка как равноправного гражданина.

При этом принципиальным моментом в подходе к любым обозначенным в Стратегии проблемам является понимание неразделимости семьи и ребенка, поддержка позитивного родительства, укрепление семьи как самого надежного щита для ребенка, неприемлемость любых форм жестокого отношения к детям.

Реализация современной политики в области детства требует эффективных решений с привлечением специалистов разных областей деятельности, общественных организаций, разрабатываются новые технологии.

Деятельность Фонда идеологически и тактически соответствует Национальной стратегии действий. Стимулирование и развитие новых форм и методов работы с нуждающимися в помощи семьями и детьми являются основополагающими в деятельности Фонда, в его программах, в реализации которых принимают непосредственное участие субъекты Российской Федерации.

Поэтому Фонд включен в число непосредственных исполнителей правительственного плана первоочередных мер по реализации Национальной стратегии, Фонд является ответственным исполнителем.

В частности, в рамках данного плана Фонд ответственен за:

продолжение проведения общенациональной информационной кампании по противодействию жестокому обращению при акценте на формирование ответственного родительства;

развитие служб общероссийского детского телефона доверия;

проведение ежегодных всероссийских выставок-форумов лучших социальных программ поддержки детей и семей с детьми;

проведение конкурсов городов России (они проводятся Фондом на протяжении трех последних лет);

отбор эффективных решений, практик с отработанными механизмами по решению конкретных проблем детей и семей с детьми, внедрение инновационных технологий с этими группами населения.

По всем перечисленным направлениям работа ведется и представляет либо продолжение ранее принятых программ и мероприятий с соответствующей корректировкой на задачи Стратегии, либо организацию новых мероприятий.

Так, общенациональная информационная кампания по противодействию жестокому обращению с детьми проводится Фондом с 2010 года.

Основные действия в рамках Информационной кампании были сосредоточены на:

рекламно-пропагандистском воздействии посредством социальной рекламы и средств массовой информации;

вовлечении в Информационную кампанию широкой аудитории;

формировании моделей воспитания и поведения, исключающих насилие и жестокость;

повышении доступности и своевременности получения несовершеннолетними реабилитационных услуг, введен единый общероссийский номер детского телефона доверия;

актуализации вопросов защиты детей от насилия и жестокого отношения в работе региональных учреждений и организаций.

Результатом проведения кампании стало широкое общественное обсуждение как самой проблемы, так и способов ее решения.

На федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации проведено значительное число мероприятий. Впервые работа по противодействию жестокому обращению с детьми была проведена в таких масштабах. Только в 2010 году по теме информационной кампании в российских СМИ вышло 3500 публикаций.

В 2010 году девять субъектов Российской Федерации стали исполнителями программы Фонда «Защитим детей от насилия!», в рамках которой мероприятия по противодействию жестокому обращению с детьми проводятся на системной основе. В последующие годы в реализацию программы включились еще семнадцать субъектов Российской Федерации.

Значительным событием информационной кампании является введение единого общероссийского номера детского телефона доверия 8-800-2000-122.

Возникший общественный резонанс подтвердил злободневность проблемы и подтвердил необходимость продолжения работы.

Учитывая постановку задач в Стратегии, а также Указ Президента «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», Фонд продолжает работу по проведению кампании, акцентируя внимание на формировании в обществе ценностей семьи, ребенка, ответственного родительства, в том числе на позитивном восприятии института устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семье.

В этих целях Фонд совместно с субъектами Российской Федерации организует проведение масштабной всероссийской акции «Доброволь-

цы — детям», цель которой — привлечь внимание организаций, учреждений, НКО, просто граждан к проблемам детей, оставшихся без попечения родителей, объединить возможные ресурсы помощи и поддержки таких детей. В настоящее время идет сбор заявок от участников.

Подобная акция, организованная Фондом в прошлом году, адресованная детям-инвалидам, проходила в 72 регионах. К ней присоединилось свыше 500 тысяч добровольцев, которые оказали помощь 70 тысячам детей-инвалидов и семьям, в которых они воспитываются.

Проблеме сокращения сиротства посвящен конкурс городов России «Ребенок должен жить в семье». В этом году в конкурсе участвуют 167 городов. Участие в конкурсе актуализирует вопросы положения сирот по месту их проживания и активизирует деятельность по их поддержке.

Фондом разработаны новые программы «Поддержки усыновителя» и «Семья помогает семье», которые ориентированы на реализацию по месту жительства граждан. Эти программы ставят целью развитие услуг семьям и детям, в том числе оказываемых НКО.

В частности в рамках программ предполагается:

создание силами НКО «горячих линий» по консультированию граждан, в том числе юридическому;

консультирование граждан, их сопровождение при прохождении процедур усыновления, установления опеки;

организация помощи и поддержки семьям, принявшим на воспитание детей-сирот со стороны семей, имеющих собственный опыт воспитания таких детей.

Фонд продолжает деятельность по обеспечению работы детского телефона доверия под единым общероссийским номером 8-800-2000-122, уделяя значительное внимание повышению качества консультирования. С этой целью Фонд организует и оплачивает обучение специалистов, отвечающих на звонки. Сегодня под единым номером работают 230 служб экстренной психологической помощи, которые принимают около миллиона звонков в год. Более половины обращений (57 процентов) — это звонки от детей.

И, конечно же, Фонд продолжает программную деятельность. Фондом разработано 12 программ, посвященных различным аспектам детского неблагополучия. Субъекты Российской Федерации участвуют в их исполнении на конкурсной основе, получая финансовую и методическую поддержку Фонда.

В настоящее время исполняется 83 программы в 44 субъектах Российской Федерации.

Всего же в период 2009—2012 годов Фонд поддержал в территориях исполнение 158 программ и 420 проектов, выделив на их реализацию 2,8 миллиарда рублей.

Программы Фонда предусматривают оказание адресной социальной помощи таким семьям, проведение работы с ними для изменения ситуации. Также программы ориентируют на раннее выявление семей, которые могут попасть в кризисную ситуацию, и оказание им своевременной помощи.

Современная политика в области детства призвана не только оперативно реагировать на случаи нарушения прав детей и на критические точки неблагополучия, но и активно формировать благоприятную для ребенка среду. А это значит, что профилактика всех форм детского неблагополучия должна быть центральной задачей.

В рамках программ поддерживается внедрение и развитие участковых социальных служб, когда команда специалистов выявляет социальные проблемы семьи, своевременно оказывает помощь и необходимые социальные услуги, не допуская ее сползания в социально опасное положение, применяются технологии «социальное сопровождение семей», «социальный патронаж», «работа со случаем».

Фонд не просто софинансирует программы субъектов Российской Федерации, а стимулирует нововведения, направленные на расширение перечня услуг, оказываемых детям и семьям, и на повышение их качества — то есть то, что не входит в бюджетную ответственность субъекта. Этим гранты Фонда, предоставляемые на реализацию программ, принципиально отличаются от субсидий, предоставляемых территориям из федерального бюджета, и грантов Минэкономразвития, выделяемых социально ориентированным некоммерческим организациям.

Сильянов Е. А., директор Департамента государственной политики в сфере защиты прав детей Министерства образования и науки Российской Федерации.²

В соответствии с ключевыми принципами Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы (далее — Стратегия) Минобрнауки России в части своей компетенции реализует ряд мер, направленных на профилактику социального сиротства, на обеспечение доступности качественного обучения и воспитания детей, создание равных возможностей для детей, нуждающихся в особой заботе государства.

Во исполнение Плана первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации важнейших положений, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2012 г. № 1916-р (далее — План) издан приказ Минобрнауки России от 16 ноября 2012 г. № 930 «Об организации в Министерстве образования и науки Российской Федерации, Федеральном агентстве по делам молодежи и Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки работы по выполнению плана первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации важней-

² Текст выступления предоставлен автором.

ших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы».

В соответствии с Планом на сегодняшний день реализовано два мероприятия:

первое — «Разработка программ развития всероссийских детских центров «Орленок» и «Океан», предусматривающих организацию в них безбарьерной среды для детей с ограниченными возможностями здоровья» (пункт 54 Плана) (планируемый срок — декабрь 2012 г., фактический — ноябрь 2012 г.). Программы развития предусматривают как реконструкцию имеющейся инфраструктуры детских центров, так и строительство новых зданий и комплексов с учетом требований доступности для детей с ограниченными возможностями здоровья, что позволит обеспечить организацию комплексной образовательно-оздоровительной работы с данной категорией детей на базе всероссийских центров;

второе — «Создание интернет-портала по вопросам реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы» (пункт 76 Плана) (планируемый срок — март 2013 г., фактический — ноябрь 2012 г.).

Интернет-портал <http://мониторингсид.рф> был создан в ноябре 2012 года и представляет собой интерактивную площадку для технологического и информационно-аналитического обеспечения системы мониторинга и оценки эффективности реализации мероприятий Национальной стратегии действий в интересах детей на федеральном и региональном уровнях, а также организации методического обеспечения реализации мероприятий Плана в субъектах Российской Федерации.

Интернет-портал выполняет следующие задачи:

сбор актуальных документов, связанных с реализацией Плана;

представление лучшего опыта реализации органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации региональных стратегий (программ) действий в интересах детей;

оказание организационно-методической помощи органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации при реализации региональных стратегий (программ) действий в интересах детей;

информирование широкой общественности о ходе реализации Плана.

Информационное и техническое сопровождение интернет-портала осуществляется в рамках государственного контракта, заключенного между Минобрнауки России и ГБОУ ВПО «Московский городской психолого-педагогический университет».

В настоящее время на интернет-портале размещена информация об утверждении региональных стратегий (программ) действий в интересах детей 61 субъекта Российской Федерации, нормативные и методические материалы. По мере реализации мероприятий Плана на интернет-порта-

ле размещаются информационные и аналитические материалы о ходе его реализации. Наиболее активно предоставляют информацию о реализации мероприятий Плана следующие субъекты Российской Федерации: Республики Марий Эл, Мордовия, Чувашия, Татарстан, Красноярский край, Вологодская, Ивановская, Калининградская, Курганская, Мурманская, Псковская, Тульская, Ярославская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Еврейская автономная область, г. Москва.

Большинство мероприятий Плана только начинают реализовываться, но вместе с тем можно уже говорить о промежуточных результатах выполнения отдельных мероприятий.

Так, во исполнение пункта 16 Плана «Внедрение эффективных технологий и методов профилактики социального сиротства, включая социальный патронат в отношении семей с детьми, находящимися в социально опасном положении» (срок — декабрь 2013 г.) проведены курсы повышения квалификации более 500 специалистов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих полномочия в сфере управления образованием, опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних, организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, организаций, осуществляющих деятельность в сфере профилактики социального сиротства, сопровождения замещающих семей, институтов повышения квалификации (для специалистов Центрального федерального округа 17—21 сентября 2012 г., для специалистов Северо-Западного федерального округа 21—25 января 2013 г., для специалистов всех субъектов Российской Федерации — с 25 по 29 марта 2013 г.).

Целью курсов являлось повышение эффективности профилактики социального сиротства и развития семейных форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, за счет повышения уровня профессиональной подготовки и компетентности специалистов. В проведении курсов приняли участие представители федеральных органов исполнительной власти, ведущие специалисты и эксперты в области профилактики социального сиротства и развития семейных форм воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Кроме того, в целях оказания методической помощи в разработке и практической реализации мер, направленных на развитие семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, защиту прав детей этой категории, в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2011—2015 годы Минобрнауки России в том числе:

создается сеть стажировочных площадок для отработки эффективных моделей семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Опыт работы указанных стажировочных площадок будет в дальнейшем распространен во всех субъектах Российской Федерации;

разработаны и опубликованы на сайте «Усыновление в России» модули программ повышения квалификации специалистов;

запланировано проведение в течение 2013 года курсов повышения квалификации 2000 специалистов с использованием дистанционных форм обучения.

Во исполнение пункта 17 Плана «Совершенствование системы федерального статистического наблюдения в области выявления, устройства и защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (срок — май 2013 г.) Минобрнауки России в апреле т.г. направило в Росстат предложения по дополнению формы федерального статистического наблюдения № 103-РИК «Сведения о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» показателями, характеризующими:

- организацию работы по профилактике социального сиротства;
- обеспечение защиты имущественных прав детей, оставшихся без попечения родителей (алименты, пособия, пенсии);
- подбор гражданами детей, оставшихся без попечения родителей;
- организацию летнего отдыха детей, оставшихся без попечения родителей;
- численность и движения кадрового состава органов опеки и попечительства и другое.

Усовершенствованная форма федерального статистического наблюдения № 103-РИК позволит не только получать расширенную статистическую информацию, но и данные для расчета индикаторов мониторинга эффективности мероприятий по реализации Стратегии.

Во исполнение пункта 18 Плана «Совершенствование автоматизированной информационной системы государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей» (срок — январь 2014 г., результат — приказ Минобрнауки) Минобрнауки России проведена работа по обновлению автоматизированной информационной системы государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, с использованием прикладного программного обеспечения «Аист», завершены мероприятия по ее испытанию.

Прикладное программное обеспечение «Аист» позволит внедрить современные технологии и методы сбора, учета и обработки персональных данных детей, оставшихся без попечения родителей, контроля за заполнением органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации анкет детей, оставшихся без попечения родителей, автоматическое размещение производной информации о таких детях на интернет-сайте Usynovite.ru.

По состоянию на 1 мая 2013 года в государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, зарегистрировано 117 189 детей (на 13 января 2013 года было 119 070 детей).

Также в настоящее время осуществляется разработка концепции создания программного обеспечения в целях ведения персонифицированного учета детей, оставшихся без попечения родителей, предусматривающего учет всех детей, оставшихся без попечения родителей, на территории Российской Федерации с момента их выявления, в том числе после устройства на воспитание в семью, а также создания реестра граждан, желающих принять детей на воспитание в свои семьи. Это позволит получать оперативные данные о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также защите их прав.

Разработка проектов нормативных правовых актов, определяющих порядок формирования и использования объединенного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, позволяющего обеспечить ведение персонифицированного учета таких детей, а также технического задания на создание автоматизированной информационной системы объединенного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, планируется осуществить в 2013—2014 годах в рамках реализации Федеральной целевой программы развития образования на 2011—2015 годы.

Во исполнение пункта 25 «Совершенствование контрольно-измерительных материалов и процедур общественного контроля при проведении государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего образования или среднего (полного) общего образования» (срок — октябрь 2013 г., результат — доклад в Правительство) проведена работа по совершенствованию контрольных измерительных материалов единого государственного экзамена (далее — КИМ ЕГЭ) и государственной (итоговой) аттестации для выпускников 9 классов (далее — КИМ ГИА-9) 2013 года.

Основные направления совершенствования КИМ:

усовершенствованы критерии оценивания заданий с развернутым ответом по истории, литературе, обществознанию, русскому языку;

уточнены формулировки и требования заданий в КИМ по всем предметам;

добавлены новые задания в КИМ ЕГЭ по истории, географии, обществознанию, русскому языку; в КИМ ГИА-9 — по математике, физике, биологии, географии, русскому языку.

Необходимые корректировки структуры и содержания работы (изменение количества заданий, усиление практико-ориентированной составляющей, увеличение доли заданий, выполнение которых требует опоры на логическое мышление, умения делать выводы и т.п.) были внесены после широкого общественного обсуждения и апробационных исследований.

Отдельным направлением совершенствования КИМ ЕГЭ является разработка и внедрение в практику дополнительных элементов иденти-

фикации КИМ и бланков ЕГЭ с целью усиления информационной безопасности при проведении ЕГЭ, в том числе:

жесткая регламентация работы с экзаменационными материалами на всех этапах организации и проведения ЕГЭ в соответствии с Порядком разработки, использования и хранения КИМ, утвержденным приказом Рособнадзора от 25 августа 2011 г. № 1897;

присвоение каждому экземпляру КИМ индивидуального номера и штрих-кода.

К настоящему времени разработаны и апробированы 2 варианта защиты КИМ путем их полиграфической маркировки с целью обеспечения их идентификации при опубликовании в сети «Интернет». Данные элементы защиты позволяют определять уникальный номер КИМ даже при закрытых при фотографировании индивидуальном номере и штрих-коде.

В части совершенствования процедур общественного контроля при проведении государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего образования или среднего (полного) общего образования, создана необходимая нормативная правовая основа:

Федеральный закон от 2 февраля 2011 г. № 2-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и статьи 11 и 12 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части совершенствования единого государственного экзамена», устанавливающий право граждан присутствовать в качестве общественных наблюдателей при проведении ГИА и быть аккредитованными;

Положение о системе общественного наблюдения при проведении государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего образования или среднего (полного) общего образования (приказ Минобрнауки России от 29 августа 2011 г. № 2235), которым введены ограничение на участие в общественном наблюдении заинтересованных лиц, порядок аккредитации общественных наблюдателей; закреплены права и обязанности общественных наблюдателей;

Порядок проведения ЕГЭ (приказ Минобрнауки России от 11 октября 2011 г. № 2451), устанавливающий требования к гражданам, желающим быть аккредитованными в качестве общественных наблюдателей, и норму присутствия на экзаменах не более 1 общественного наблюдателя на 15 участников ЕГЭ.

С 2012 года субъекты Российской Федерации вносят данные об аккредитованных общественных наблюдателях в федеральную информационную систему обеспечения проведения единого государственного экзамена и приема граждан в образовательные учреждения среднего про-

фессионального образования и образовательные учреждения высшего профессионального образования и региональные информационные системы обеспечения проведения единого государственного экзамена (далее — ФИС) (до 2011 года данные о количестве общественных наблюдателей сообщались регионами в Рособрнадзор).

Во исполнение пункта 47 Плана «Внедрение эффективного механизма обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (срок — ноябрь 2013 г., результат — методические рекомендации) Минобрнауки России разработаны методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации по организации работы по предоставлению жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее — Методические рекомендации).

Методические рекомендации разработаны в целях оказания методической помощи органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления и обеспечения единообразного и эффективного применения указанными органами положений Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», Жилищного кодекса РФ, Федерального закона от 29 февраля 2012 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и содержат рекомендации:

по формированию специализированного жилищного фонда для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, организации управления таким фондом;

по установлению оснований для признания граждан нуждающимися в предоставлении жилых помещений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по договорам найма специализированного жилого помещения, в том числе по установлению невозможности их проживания в ранее занимаемых жилых помещениях;

по формированию списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, для предоставления им жилых помещений по договору найма специализированного жилого помещения;

по организации работы по предоставлению жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по до-

говорам найма специализированного жилого помещения и заключению указанных договоров;

по выявлению обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания нанимателю по договору найма специализированного жилого помещения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, содействия в преодолении трудной жизненной ситуации и являющихся основанием для однократного заключения с нанимателем договора найма специализированного жилого помещения на новый срок;

по разработке нормативных правовых актов, необходимых для реализации положений Федерального закона от 29 февраля 2012 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Для оказания регионам помощи с 2007 года из федерального бюджета на эти цели предоставляется субсидия.

Объем субсидии в 2007 году составлял 500 млн рублей, в 2008 году — 1035 млн рублей, в 2009 и 2010 годах — по 1105,38 млн рублей. С 2011 года федеральная субсидия существенно увеличилась и составила 6222,92 млн рублей, что в 5,6 раза больше, чем в 2010 году.

Из бюджетов субъектов в 2007 году было выделено 3213 млн рублей, в 2008 году — 5731 млн рублей, в 2009 году — 7705 млн рублей, в 2010 году — 10 456 млн рублей, в 2001 году — 13403 млн рублей.

По данным федерального статистического наблюдения № 103-РИК в 2009 году обеспечено жилыми помещениями 12 522 детей-сирот, в 2010 году — 13 905, в 2011 году — 22 545, в 2012 году — 24 795 детей-сирот.

По информации Минфина России в 2012 году:

из бюджетов субъектов было выделено 18 млрд рублей, из них израсходовано 16 млрд рублей;

из 6222,9 млрд рублей, выделенных в виде субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета остались неизрасходованными 880 млн рублей (остатки будут подтверждены и использованы в 2013 году) (Москва — 68 млн остатков за период с 2010 года, Пермский край — 286 млн рублей, Санкт-Петербург — 27 млн рублей, Волгоградская область — 95 млн рублей, Свердловская область — 40 млн рублей, Красноярский край — 29 млн рублей).

В течение 2012 года обеспечено жилыми помещениями 24 795 детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа. По состоянию на 1 января 2013 года численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 14 до 18 лет, а также лиц из их числа в возрасте от 18 до 23 лет и старше 23 лет, которые должны быть обеспечены жилыми помещениями составляет 102 175 человек.

По оценке Минфина России, при сохранении средней динамики увеличения расходов на указанные цели на уровне 15—20 процентов в год объем собственных средств, предусмотренных в бюджетах субъектов Российской Федерации в 2013 году (без учета субсидий из федерального бюджета), составит около 20 000,0 млн рублей, что с учетом средств федерального бюджета позволит обеспечить жилыми помещениями около 24,0 тысячи детей-сирот.

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», а также Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации ведется работа по созданию условий для расширения возможностей семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, защиты прав детей этой категории, совершенствованию законодательства в этой сфере.

Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

В Государственной Думе создана рабочая группа по развитию института усыновления в Российской Федерации с участием представителей федеральных органов государственной власти и экспертного сообщества, которая в настоящее время дорабатывает законопроект для рассмотрения его во втором чтении.

Комплексная реализация перечисленных мер, направленных на профилактику социального сиротства, развитие различных форм семейного устройства детей-сирот, совершенствование правового регулирования вопросов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних, позволит в период до 2019 года в два раза сократить число детей-сирот, находящихся на учете в государственном банке данных о детях.

Осуществление намеченных Минобрнауки России планов в 2013 году и в последующие годы будет содействовать обеспечению доступности качественного обучения и воспитания детей в соответствии с действующим в Российской Федерации законодательством и создаст реальную основу для более динамичного развития этой сферы в рамках региональных стратегий (программ) действий в интересах детей.

Кужельная М. Ю., *начальник управления аналитической и законодательской деятельности аппарата Законодательного Собрания Пермского края.*³

³ Текст выступления предоставлен автором.

Свое выступление я хочу посвятить одному из направлений реализации Национальной стратегии действий в интересах детей, а именно — реализации права детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей жить и воспитываться в семье.

На рубеже XXI века в нашем регионе наблюдался высокий удельный вес детского неблагополучия.

Начиная с 2001 года доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в численности детского населения росла и к 2005 году в два раза превысила средний российский показатель.

Также в крае выше российских показателей был удельный вес детей, находящихся в социально опасном положении: в 2005 году — 3,1 процента, в Российской Федерации — 2,4 процента.

Тенденция высокого удельного веса детского и семейного неблагополучия связана с историческим наследием региона.

Пермский край — край ссыльных, отбывающих уголовные наказания. На территории края, несмотря на реформу системы ГУФСИН, находится 39 исправительных учреждений. Освобождаясь, граждане из других регионов, потеряв у себя на малой родине все родственные связи и жилье, «оседают» у нас на территории. Социальная неустроенность таких граждан влияет на воспроизводство неблагополучия в регионе, в том числе и семейного.

Поэтому для региона проблема социального сиротства всегда была актуальна. На тот период в органах опеки на учет состояло более 20 тысяч детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, ежегодно вновь выявлялось и ставилось на учет более 4 тысяч детей.

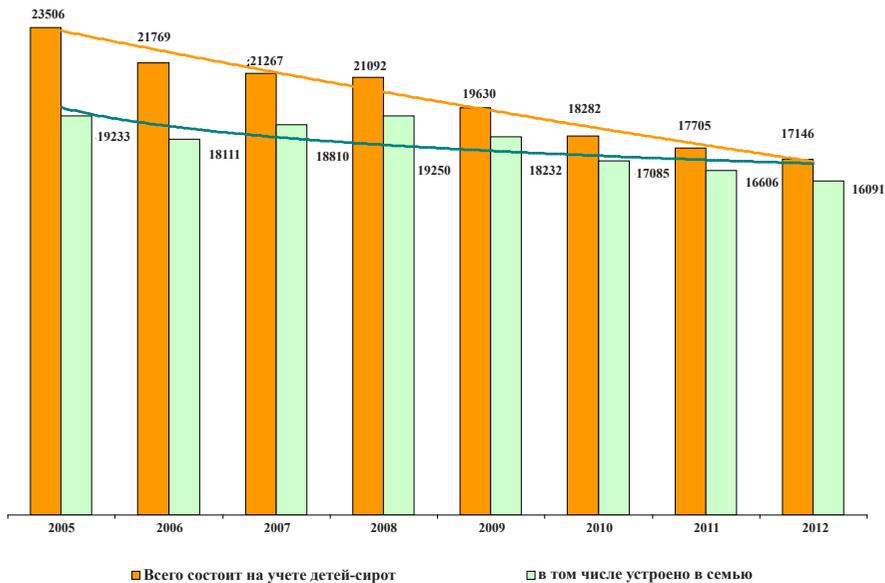
На первом этапе решения данной проблемы усилия региональной власти были сосредоточены на развитии замещающих форм семейного устройства детей-сирот, целью которого было реализации права ребенка жить и воспитываться в семье, а не в интернате учреждения. Для этого в регионе были разработаны и приняты законы «Об организации работы по опеке и попечительству в Пермском крае», «О приемной семье», «О патронатном воспитании», в соответствии с указом губернатора создавались семейно-воспитательные группы при организациях для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, оказывающих социальные услуги. Надо сказать, что после принятия федерального закона «Об опеке и попечительстве» в 2008 году региональное законодательство было приведено в соответствие, был принят и сегодня действует закон Пермского края «Об устройстве детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей», который регулирует вопросы жизнеустройства детей-сирот на территории Пермского края.

С 2004 года в регионе действует закон «О мерах по социальной поддержке детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей».

Детское и семейное неблагополучие в Пермского крае

Годы/ показатели	2001	2002	2003	2004	2005
Численность детей в возрасте от 0 до 17 лет	691 063	666 339	644 298	618 845	594 842
Численность детей в СОП	26 268	27 599	21 835	19 638	18 318
в % к численности детского населения	3,8%	4,0%	3,4%	3,2%	3,1%
РФ в % к численности детского населения					2,4%
Состоит на учете детей- сирот, детей, оставшихся без попечения родителей	21 948	22 399	23 008	23 542	23 506
в % к численности детского населения	3,2%	3,4%	3,6%	3,8%	4,0%
РФ в % к численности детского населения					2,1%

Устройство в семью детей-сирот



На сегодняшний день в крае действуют различные виды социальной поддержки замещающих семей и меры по стимулированию граждан, желающих принять детей на воспитание в свою семью.

Жители края, усыновившие детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, получают материальную поддержку в виде единовременного пособия в размере 100 тысяч рублей.

С 1 октября 2012 года приемным родителям увеличен базовый размер ежемесячного вознаграждения с 2500 рублей до 3000 рублей за воспитание каждого ребенка, принятого на воспитание в приемную семью. Вознаграждение увеличивается на 50 процентов — за воспитание детей старше 14 лет, на 100 процентов — за воспитание ребенка-инвалида, а также ребенка, имеющего тяжелые хронические заболевания. Среднемесячный размер вознаграждения приемного родителя составляет в среднем 6170 рублей за одного ребенка.

Ежемесячное пособие на содержание ребенка в зависимости от возраста и пола варьируется в пределах от 5900 до 7100 рублей.

Также выплачиваются:

ежемесячная денежная компенсация на оплату жилищно-коммунальных услуг от 264 до 326 рублей (5 процентов от размера ежемесячного пособия по содержанию ребенка);

ежемесячные денежные выплаты на культурно-массовую работу, приобретение хозяйственного инвентаря, предметов личной гигиены, медикаментов, игр и игрушек от 211 до 261 рубля (4 процента от размера ежемесячного пособия по содержанию ребенка);

ежемесячная денежная выплата на проезд на городском, пригородном, в сельской местности — на внутрирайонном транспорте в размере 278 рублей;

единовременная выплата на приобретение мебели для детей в размере 15 840 рублей, если ребенок прожил в семье 3 года.

Размер ежемесячных денежных выплат на одного ребенка ежегодно пересматривается в соответствии с ростом цен на продукты питания и товары.

В целях морального поощрения и создания положительного образа замещающей семьи в крае проходит ежегодный конкурс среди опекунских, приемных семей, наиболее успешным семьям, ставшим победителями конкурса, вручается премия губернатора.

В результате принимаемых в крае мер по развитию и поддержке замещающих форм устройства ежегодно сокращается количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, состоящих на учете в органах опеки и попечительства, увеличивается количество детей, устроенных в семейные формы. За последние 10 лет доля детей, воспитывающихся в семейных формах устройства, увеличилась на 18 процентов. По итогам 2012 года на учете в органах опеки состояло 17 146 детей, 16 091 ребенок из которых проживает в замещающих семьях (94 процента).

Надо сказать, что приоритетной формой жизнеустройства детей-сирот в крае является усыновление.

На протяжении последних четырех лет мы являемся лидерами в Российской Федерации по усыновлению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: в 2010—2011 годах — 1 место, (в эти годы было усыновлено более 600 детей), в 2012 году — 2 место (усыновлен 471 ребенок). Причем ежегодно снижается доля иностранного усыновления (по итогам 2012 года иностранцами было усыновлено 36 процентов от общего числа усыновленных детей).

За период начиная с 2006 года и до настоящего времени произошли серьезные изменения в системе социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Пермском крае. В результате развития замещающих форм семейного устройства и существенного сокращения воспитанников детских домов была проведена реструктуризация сети. Одновременно с сокращением сети интернатных учреждений в крае создана сеть профессиональных центров подготовки замещающих родителей. В настоящее время в крае имеется два Центра с сетью структурных подразделений в каждом муниципальном образовании, которые осуществляют первичную диагностику заявителей; обучение кандидатов в замещающие родители; обучение действующих замещающих родителей; консультирование замещающих родителей по психолого-педагогическим, медицинским и социально-правовым проблемам. Также в крае в результате объединения социальных служб и домов ребенка создан межведомственный центр помощи семье и детям с пятью филиалами, целью которого является устройство детей в замещающие семьи.

На сегодняшний день в крае действует 11 детских домов, в которых проживали на конец 2012 года лишь 1055 несовершеннолетних.

Понимая, что детское сиротство — это крайняя форма социального неблагополучия детей, в последние годы ориентир был взят на сохранение кровной семьи.

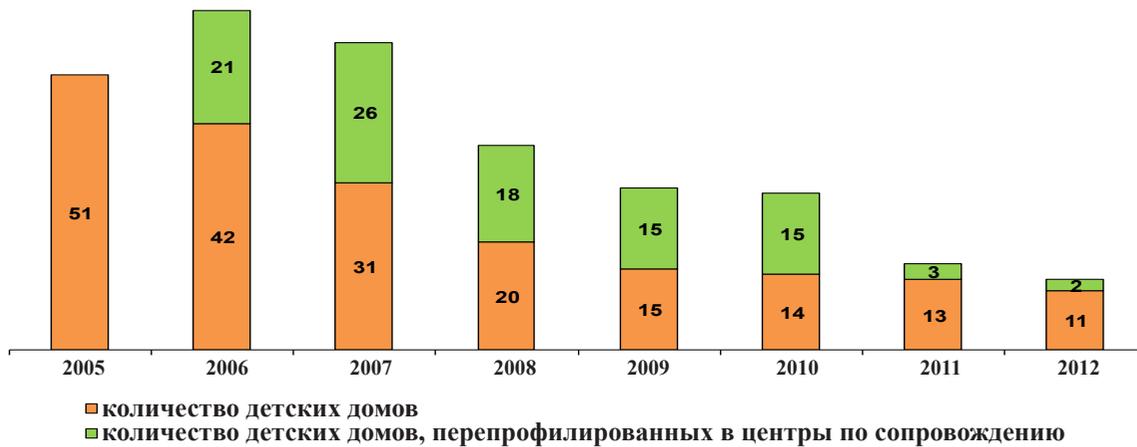
Для снижения рисков детского и семейного неблагополучия была создана система работы с различными социальными группами детского населения.

- В основу работы с кровной семьей были положены принципы:
 - раннего выявления детского и семейного неблагополучия;
 - межведомственный подход в проведении индивидуальных профилактических мероприятий;
 - обеспечение приоритетного права ребенка жить и воспитываться в кровной семье;
 - восстановительный подход в работе с семьями и детьми;
 - стандартизация деятельности по защите прав детей.

Детское население в Пермского крае

Годы / показатели	2001	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Численность детей в возрасте от 0 до 17 лет	594 842	570 940	549 969	536 474	529 807	528 845	516 454	524 114
Численность детей «группе риска»	-	-	20 278	22 469	20 610	25 215	25 264	24 854
в % к численности детского населения	-	-	3,7%	4,2%	3,9%	4,8%	4,9%	4,7%
Численность детей в СОП	18 378	17 163	15 252	13 844	12 953	10 525	9030	8200
в % к численности детского населения	3,1	3,0	2,8	2,5	2,4	1,9	1,7	1,6
РФ в % к численности детского населения	2,4%							1,3
Состоит на учете детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей	23 506	21 769	21 267	21 092	19 630	18 282	17 705	17 146
в % к численности детского населения	4,0	3,8	3,9	3,9	3,7	3,5	3,4	3,3
РФ в % к численности детского населения	2,1%							2,8

Динамика изменения сети детских домов



Все детское население по социальным признакам неблагополучия мы отнесли к трем группам: норма, группа риска, в социально опасном положении (СОП).

Группу риска составляют семьи и дети, имеющие первичные признаки неблагополучия — нарушения в психическом и эмоционально-личностном развитии ребенка, пропуски уроков в школе без уважительной причины, дисциплинарные проступки детей, наличие конфликтной ситуации между родителями и детьми и другое.

К группе семей в социально опасном положении относим семей и детей в соответствии с Федеральным законом от 24.06.1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и ведем их персонифицированный учет.

Для каждой категории детского населения создана своя система работы.

Особое внимание уделяется реабилитации несовершеннолетних в СОП от 14 до 18 лет. При лишении родителей родительских прав в отношении взрослых подростков чаще всего происходит, что эти дети бегут из детских домов и возвращаются к кровным родителям.

Реабилитационная работа с такими подростками организована в форме социального патронажа. В данном случае обеспечивается сопровождение непосредственно несовершеннолетнего, а не его семьи. За каждым подростком закрепляется наставник-куратор, который осуществляет контроль за его учебой в образовательном учреждении, обеспечивает организацию дополнительной занятости подростка, помогает определиться с выбором профессии. Такое сопровождение подростка осуществляется до достижения им совершеннолетия.

По итогам реализации индивидуальных программ реабилитации семей в большинстве случаев восстанавливаются детско-родительские отношения, решаются социально-правовые проблемы, младшие дети обеспечиваются местами в детских садах.

Сложнее всегда мотивировать родителей на лечение от алкоголизма и решать вопросы их трудоустройства, особенно в сельской местности.

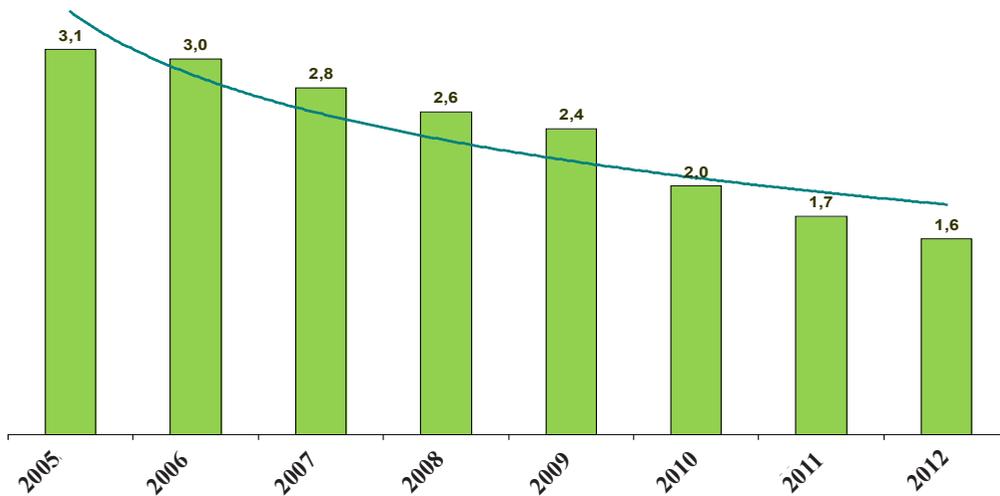
Результатом системы работы по реабилитации семей и детей в СОП является ежегодное снижение их численности.

Считаем результатом системы работы в регионе с кровной семьей снижение доли детей, находящихся в социально опасном положении, с 3,1 процента в 2010 году до 1,6 процента в настоящее время.

К 2012 году в численности детского населения снизилась и доля детей-сирот, и детей, оставшихся без попечения родителей, — с 4 процентов до 3,3 процента.

В дальнейшем в крае будет продолжена работа в этом направлении. В ближайшее время будет подписан указ губернатора Пермского края «Об утверждении Региональной стратегии действий в интересах детей в Пермском крае на 2013—2017 годы».

**Доля детей, находящихся в социально-опасном положении
к численности детского населения**



Драгункина З. Ф. У вас очень активно работает и уполномоченный по правам ребенка в крае. Мы хотим, чтобы вы приехали и вместе с депутатами вашего Законодательного Собрания (у Вас на столе сейчас письмо губернатора) сделали все для того, чтобы в июле мы услышали вместе с контрольным управлением Администрации Президента, которое координирует эти вопросы, что сама стратегия с уклоном на вашу программу принята и план мероприятий выполняется. Работа ведется мощная. Мы желаем вам всяческих успехов.

Петров Г. В., *начальник Департамента социальных выплат Пенсионного фонда Российской Федерации.*⁴

С 1 января 2007 года Пенсионный фонд Российской Федерации реализует Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» (далее — Федеральный закон № 256-ФЗ).

Всего за время введения в силу Федерального закона № 256-ФЗ по состоянию на 1 апреля 2013 года территориальными органами ПФР выдано 4 204 057 государственных сертификатов на материнский (семейный) капитал, что составляет порядка 90 процентов от количества рожденных после 1 января 2007 года вторых, третьих и последующих детей. В 2012 году выдан 723 651 сертификат.

За период реализации Федерального закона № 256-ФЗ по состоянию на 1 апреля 2013 года количество обращений с заявлениями о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала по основным направлениям расходования средств составило 1 754 560, в том числе на улучшение жилищных условий подано 1 692 224 заявления (96,4 процента), на оказание платных образовательных услуг — 60 855, на формирование накопительной части трудовой пенсии — 1481 заявление.

По основным направлениям расходования средств материнского (семейного) капитала распорядились полностью или частично около 39 процентов владельцев сертификатов.

Материнский (семейный) капитал (МСК) является востребованной мерой государственной поддержки семьи. Совершенствование законодательства, направленного на расширение направлений использования средств материнского (семейного) капитала и сокращение сроков перечисления указанных средств, привело к значительному увеличению количества обращений граждан, имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки, с заявлениями о распоряжении средствами МСК. Численность обратившихся в 2011 году по сравнению с 2010 годом увеличилась на 73 процента (с 301 896 человек до 523 275 человек). В 2012 году с заявлениями о распоряжении средствами МСК в террито-

⁴ Текст выступления предоставлен автором.

риальные органы ПФР обратились 656 183 гражданина, что на 25 процентов больше обращений 2011 года, в том числе с заявлениями на улучшение жилищных условий обратилось 621 977 граждан.

Объем средств, направленных на предоставление дополнительных мер государственной поддержки за все время реализации Федерального закона № 256-ФЗ с 2009 года по состоянию на 1 апреля 2013 года по всем направлениям использования средств МСК составил 564,09 млрд рублей: по основным направлениям — 524,4 млрд рублей, на предоставление единовременной выплаты — 39,7 млрд рублей (за единовременной выплатой обратилось более 80 процентов владельцев сертификатов).

Фактические расходы на предоставление материнского (семейного) капитала в 2009 году составили 41,95 миллиарда рублей, в 2010 году — 97,11 миллиарда рублей, в 2011 году — 171,58 миллиарда рублей, в 2012 году — 212,42 миллиарда рублей, в 2013 году по состоянию на 1 апреля — 41,03 миллиарда рублей.

В ходе реализации Федерального закона № 256-ФЗ в соответствии с требованиями действующего законодательства осуществляется взаимодействие территориальных органов ПФР как с федеральными, так и с региональными органами исполнительной власти (территориальными органами МВД, органами опеки и попечительства, Рособrnадзора, Росрестра, органами ЗАГС, органами субъекта Российской Федерации, уполномоченными на выдачу разрешения на строительство, органами, осуществляющими контроль в сфере образования в субъектах Российской Федерации).

Кроме того, в рамках реализации мероприятий по совершенствованию контроля за расходованием средств материнского (семейного) капитала территориальными органами ПФР осуществляется взаимодействие с органами прокуратуры, Федеральной антимонопольной службы, органами, в полномочия которых входит оценка приспособленности жилых помещений для постоянного проживания.

За 2012 год в различные ведомства территориальными органами ПФР было направлено более одного миллиона запросов.

Организации эффективного взаимодействия в большинстве субъектов Российской Федерации способствовало проведение совещаний руководителями высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с участием представителей заинтересованных ведомств.

Указанные обсуждения, состоявшиеся по инициативе территориальных органов ПФР, состоялись в 71 субъекте Российской Федерации.

В настоящее время по вопросам, связанным с использованием средств (части средств) материнского (семейного) капитала Пенсионным фондом Российской Федерации и его территориальными органами проводится информационно-разъяснительная работа посредством публичных высту-

плений на телевидении и радио (федеральных, региональных, районных телеканалах и радиостанциях), интервью в печатных средствах массовой информации, размещения социальной рекламы и информационно-разъяснительных материалов ПФР в печатных средствах массовой информации, в информационных агентствах (центральных и региональных), в региональных печатных средствах массовой информации, а также на интернет-ресурсах.

В средствах массовой информации по теме материнского (семейного) капитала размещено более 90 тысяч информационных материалов.

К сожалению, приходится констатировать, что в ходе реализации Федерального закона № 256-ФЗ правоохранительными органами, в том числе на основании информации, поступившей из территориальных органов ПФР, продолжают выявляться факты незаконного использования средств материнского (семейного) капитала.

В большинстве случаев нарушения устанавливаются при направлении средств материнского (семейного) капитала на погашение займов, выданных разного рода коммерческими организациями на покупку жилых помещений, фактически не приспособленных для постоянного проживания.

На основании проведенного анализа и с целью предотвращения подобных нарушений в дальнейшем подготовлен и согласован проект изменений в Федеральный закон № 256-ФЗ, предусматривающий ограничения перечня организаций, в погашение займов которых могут направляться средства материнского (семейного) капитала.

Предлагаемым законопроектом предусматривается возможность выделения средств материнского (семейного) капитала в погашение займов только микрофинансовых организаций и потребительских кредитных кооперативов, входящих в реестры соответствующих организаций. В погашение займов иных организаций средства материнского (семейного) капитала можно будет направлять только в случаях, если обязательства по данным договорам займа обеспечены ипотекой. В настоящее время законопроект рассмотрен Государственной Думой Российской Федерации в первом чтении.

Кроме того, Пенсионный фонд Российской Федерации будет продолжать активную информационную работу по разъяснению правил получения гражданами государственных сертификатов на материнский (семейный) капитал, порядка и условий распоряжения средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала, а также об ответственности владельцев государственных сертификатов на материнский (семейный) капитал за нецелевое использование бюджетных средств.

Драгункина З. Ф. Вы правы. Как показывает практика, на самом деле это не матери-алкоголички. Часто люди от безысходности идут на эти нарушения. Может быть, будет правильно какую-то часть разрешить все-таки обналичивать, потому что нужда заставляет поступать вот таким образом.

Мы с Вами будем в тесной связке работать по этим вопросам. Дважды у министра финансов Российской Федерации А. Г. Силуанова (министр финансов Российской Федерации) мы собирались и по алиментному фонду, и все не можем найти выход из ситуации, когда, если мы сегодня поможем конкретно семье и ребенку, где скрываются злостные неплательщики, за счет государства и вернем государству в последующем средства. Но тогда возникает вопрос — мать одна воспитывает ребенка, и она лишается этой поддержки. Как быть? Опять всем сестрам по серьгам — не получается. В общем, идут такие серьезные дискуссии в большей степени с Вашими коллегами из Министерства социальной защиты. Но я считаю, что по материнскому капиталу мы с Вами должны вместе поработать. На первом заседании Валентина Ивановна четко сказала, что Координационный совет в рамках стратегии будет всячески поддерживать развитие материнского капитала с 2016 года. С Президентом эту тему обсуждала. Мы от нее не отступимся. Это настоящий глоток кислорода, который люди на местах ощутили.

Максутов А. Б., *начальник информационно-аналитического управления аппарата Законодательного Собрания Свердловской области.*

Прежде всего, позвольте передать приветствие председателя Законодательного Собрания Свердловской области Бабушкиной Людмилы Валентиновны всем участникам семинара-совещания с участием руководителей аналитических служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации!

Утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012—2017 годы стала еще одним мощным импульсом для развития федерального и регионального законодательства в сфере поддержки семьи, материнства и детства.

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы» в Свердловской области принят ряд комплексных мер.

Во-первых, в результате активного участия органов государственной власти, ученых, неправительственных и общественных организаций Свердловской области, всех заинтересованных лиц была разработана и в дальнейшем утверждена Региональная стратегия действий в интересах детей на 2013—2017 годы в Свердловской области (постановление Правительства Свердловской области от 16 января 2013 г. № 3-ПП «Об утверждении Стратегии действий в интересах детей на 2013—2017 годы в Свердловской области»), в которой отражены основные проблемы в сфере детства, ключевые принципы Региональной стратегии, дан краткий анализ ситуации в сфере защиты детей.

Во-вторых, создана Координационная комиссия по вопросам реализации Стратегии действий в интересах детей на 2013—2017 годы в Свердловской области (распоряжение Правительства Свердловской области от 11 апреля 2013 г. № 432-РП «О Координационной комиссии по вопросам реализации Стратегии действий в интересах детей на 2013—2017 годы в Свердловской области»).

В-третьих, утвержден План первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации Стратегии действий в интересах детей на 2013—2017 годы (распоряжение Правительства Свердловской области от 6 мая 2013 г. № 571-РП «Об утверждении плана первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации Стратегии действий в интересах детей на 2013—2017 годы»).

Региональная стратегия реализуется во взаимосвязи с Программой долгосрочного социально-экономического развития Свердловской области на период до 2020 года, Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года и приоритетными национальными проектами.

На основе постоянного мониторинга реализации Региональной стратегии проводится корректировка управленческих решений. Контроль за эффективностью использования финансовых и иных ресурсов осуществляет Счетная палата Свердловской области, контрольно-счетные органы муниципальных образований с привлечением общественности. В качестве инструмента финансового контроля используется аудит эффективности, предполагающий независимую оценку экономической эффективности и результативности проводимых мероприятий, их соответствия поставленным целям.

Механизмом контроля за ходом реализации Региональной стратегии является ежегодный государственный доклад «О положении семьи и детей в Свердловской области», а также альтернативные доклады,готавливаемые представителями общественности и экспертного сообщества при участии детей.

Хочу обратить ваше внимание на то, что укрепление семейных ценностей, повышение престижа семьи, защита материнства и детства традиционно является одним из важнейших направлений в деятельности Законодательного Собрания Свердловской области.

С принятия Областного закона № 28-ОЗ от 23.10.1995 г. «О защите прав ребенка» Свердловская область стала одним из первых субъектов Российской Федерации, обозначившим это направление как одно из приоритетных.

За полтора прошедших десятилетия в нашем регионе была создана достаточно развитая региональная законодательная база в этой сфере, заложены основы реальной системы государственной поддержки семьи, материнства и детства. Ведущую роль в этом сыграли законодатель-

ная и исполнительная власть региона во главе с бывшим губернатором Свердловской области, ныне членом Совета Федерации Федерального Собрания Росселем Эдуардом Эргартовичем.

Достаточно упомянуть, например, региональную систему детского здравоохранения, заложенную еще в конце 1990-х — начале 2000-х годов. Это — и губернаторская программа гарантий бесплатной медицинской помощи беременным, роженицам и новорожденным «Мать и дитя», и сеть новых перинатальных центров, и крупнейшие в регионе многопрофильная детская областная клиническая больница и Межрегиональный центр детской онкологии и гематологии в ее составе, детский кардиологический центр, Областной центр планирования семьи и репродукции, Многофункциональный научно-практический центр «Бонум», уральский филиал НИИ «Охраны материнства и младенчества» и многие другие учреждения, ориентированные на всестороннюю профилактическую и медицинскую помощь матери и младенцу. Все эти учреждения оснащены самыми современными техническими средствами диагностики и лечения, благодаря чему стали широко известны далеко за пределами региона.

Даже в непростой период мирового кризиса 2008—2010 годов, когда падение мировых цен более чем в два раза на продукцию металлургического комплекса, составляющего основу экономики региона, нанесло внезапный удар по областному бюджету, когда социальная ситуация в моногородах области, где сосредоточены были основные предприятия, была далеко не из легких, региональные органы власти решили сохранить все социальные программы и госгарантии в сфере поддержки семьи, материнства и детства.

Более того, уже в марте 2010 года на научно-практической конференции «Демографическая политика в регионе: проблемы и перспективы», инициированной депутатами Законодательного Собрания Свердловской области, научными институтами, рядом общественных организаций, среди которых ключевую роль играли женские организации (их в Свердловской области насчитывается более двухсот), и прежде всего Женский парламент под руководством председателя Палаты Представителей, ныне председателя Законодательного Собрания региона Л. В. Бабушкиной, — на этой конференции, в которой приняли участие и губернатор Свердловской области и все члены регионального кабинета министров, были озвучены не только проблемы, но и поставлены новые задачи по развитию региональной системы поддержки материнства и детства, в том числе впервые была анонсирована разработка региональной программы развития дошкольных учреждений, предполагающая радикально изменить ситуацию в этой сфере к 2015 году.

Данная научно-практическая конференция стала по сути первым гражданским демографическим форумом на Урале. Здесь был по-

ставлен и ряд других задач перед законодателями и органами исполнительной власти, которые легли в основу многих последующих решений.

Благодаря консолидированной позиции органов власти и поддержке широкой общественности только в 2010 году Законодательным Собранием Свердловской области было принято 22 областных закона в сфере поддержки семьи, материнства и детства. А всего за период 2010—2013 годов региональными законодателями было принято 66 законов Свердловской области, так или иначе касающихся сферы поддержки семьи, материнства и детства (в том числе в 2010 году — 22 закона, в 2011 — 13 законов, в 2012 — 23 закона, в 2013 — 8 законов).

Поэтому тот федеральный тренд, на который обратила внимание многоуважаемая председатель нашего семинара-совещания, председатель Комитета Совета Федерации по науке, образованию, культуре и информационной политике и секретарь Координационного Совета по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы Драгункина Зинаида Федоровна, — тренд, который был задан принятием и утверждением Указом Президента Российской Федерации № 761 Национальной стратегии, в случае развития ситуации в Свердловской области лег на благодатную почву.

Региональные органы власти активно включились в реализацию поставленных Президентом России В. В. Путиным задач. Только за последние месяцы региональными законодателями был принят ряд законов, реализующих инициативы Президента России, которыми в частности предусмотрено:

увеличение в полтора раза размера областного материнского (семейного) капитала до 150 тысяч рублей ⁵;

с 1 января 2014 года лицу, усыновившему ребенка-инвалида, единовременную денежную выплату в размере 400 000 рублей, а также выплаты в размере 200 000 рублей лицу, усыновившему ребенка, достигшего возраста 10 лет, и лицу, усыновившему одновременно двух и более детей, и 50 000 иным лицам ⁶;

увеличение размера вознаграждения, причитающегося каждому приемному родителю за воспитание каждого приемного ребенка (3750 рублей при принятии на воспитание приемного ребенка двумя приемными родителями и 5300 рублей в месяц — одним приемным родителем) ⁷;

⁵ Закон Свердловской области от 25 марта 2013 г. № 22-ОЗ «О внесении изменений в Закон Свердловской области «Об областном материнском (семейном) капитале».

⁶ Закон Свердловской области от 08 апреля 2013 г. № 33-ОЗ «О внесении изменения в статью 4 Закона Свердловской области «О единовременной денежной выплате на усыновленного (удочеренного) ребенка».

⁷ Закон Свердловской области от 25 марта 2013 г. № 21-ОЗ «О внесении изменений в статью 2 Закона Свердловской области «О размере вознаграждения, при-

в целях улучшения материального положения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся на воспитании в опекунских и приемных семьях, практически в полтора раза увеличен размер денежных средств на содержание ребенка. Находящегося под опекой или попечительством: на содержание ребенка, не достигшего возраста 7 лет, — до 5800 рублей, на содержание ребенка, достигшего возраста 7 и 12 лет, до 6400 рублей и 6700 рублей соответственно, на содержание ребенка, являющегося ребенком-инвалидом, на 30 процентов к базовым размерам⁸.

В связи с последовательной региональной политикой в сфере поддержки особенно незащищенных категорий детей общая численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, состоящих на учете в органах опеки и попечительства, в Свердловской области имеет тенденцию к снижению: с 27 881 в 2007 году до 22 596 детей в 2013 году (более чем на 19 процентов).

Органами государственной власти региона будет продолжена работа по реализации Указов Президента Российской Федерации, которые в совокупности представляют собой единую систему господдержки, направленной на сохранение и развитие прежде всего основы основ нашего будущего — детства, которое невозможно вне института семьи, материнства и детства.

В заключении позвольте еще раз поблагодарить руководство Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, руководство и сотрудников аналитических управлений за предоставленную возможность обменяться опытом, алгоритмами работы аналитических служб регионов России по реализации основных направлений федеральной и региональной политики.

Драгункина З. Ф. У меня ощущение, что выступают депутаты законодательных собраний.

Я пытаюсь фиксировать многое. Прошу срочно стенограмму подготовить. Информация ляжет в основу материалов, которые мы сейчас активно готовим на 28 мая в Кремль.

И не скрою, обсуждали, какому губернатору дать слово, который бы рассказал о ходе реализации в регионе. Вот Анатолий Васильевич, а мы мучаемся. Есть территории, в которых такие делаются добрые дела.

Если все как замкнутый круг, то мы и уйдем от таких ошибок, потому что сделать шаг к усыновлению ребенка-инвалида — это очень муже-

читающегося приемным родителям, и мерах социальной поддержки, предоставляемых приемной семье, в Свердловской области».

⁸ Закон Свердловской области от 25 марта 2013 г. № 20-ОЗ «О внесении изменений в Закон Свердловской области «О денежных средствах на содержание ребенка, находящегося под опекой или попечительством».

ственный, я бы сказала, героический шаг, если он не преследует какие-то другие цели.

Вы в горячих дискуссиях к этому пришли, депутаты, наши коллеги из Законодательного Собрания. Давайте продолжать обсуждение.

Викторова М. А., *третий секретарь Департамента по гуманитарному сотрудничеству и правам человека Министерства иностранных дел Российской Федерации.*

Знаменательно, что сегодняшняя встреча проводится в Международный день семьи.

Тема защиты прав детей находится в числе приоритетных вопросов повестки дня международных организаций, членом которых является Россия — ООН, ОБСЕ и Совет Европы.

Разработанные упомянутыми организациями многосторонние международные договоры, резолюции, рекомендации и другие документы программного характера содержат в себе комплекс мер и обязательств по улучшению положения детей, причем их объем с каждым годом все увеличивается.

Основополагающим ориентиром при выработке политики в сфере защиты прав детей для нас являются положения Конвенции о правах ребенка, а также итогового документа 27-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН «Мир, пригодный для жизни детей» и принятой Советом Европы программы «Строительство Европы для детей и вместе с детьми».

Конвенция о правах ребенка, ставшая практически универсальным международным договором, занимает особое место в ряду многосторонних документов в области прав человека, поскольку нацелена на всестороннюю защиту детей — наиболее уязвимую часть населения планеты. Россия регулярно отчитывается в ее выполнении. В июне 2011 года в Комитет по правам ребенка был представлен очередной периодический доклад Российской Федерации.

Как известно, в заключительных замечания, принятых экспертами Комитета по итогам рассмотрения периодического доклада России в 2005 году, содержится рекомендация (пп. 15—16) к российской стороне принять соответствующую Национальную стратегию.

Хотелось бы подчеркнуть, что контроль за выполнением международных обязательств, в том числе в области борьбы с насилием в семье, со стороны международных структур постоянно усиливается. Он осуществляется с помощью различных специально созданных для этих целей международных механизмов, включающих упомянутую защиту национальных докладов о реализации международных договоров, а также рассылку запросов и вопросников по конкретным проблемам положения детей, визиты специальных докладчиков или групп экспертов для изучения ситуации на местах и другие.

В целом работа по взаимодействию с международными организациями и их мониторинговыми структурами, которую осуществляет МИД России, показывает, что проводимая в Российской Федерации политика в отношении женщин и детей далеко не в полной мере соответствует международным нормам и стандартам. Отсутствие плана действий или национальной стратегии в отношении детей являлось как раз одной из проблем, вызывающей многочисленные нарекания у ООН и Совета Европы, и часто использовалось в качестве поводов для критики в адрес России на различных международных форумах.

Очень важным в этом плане представляется тот факт, что Национальная стратегия уделяет значительное внимание роли семьи, поскольку сама тематика международного сотрудничества по защите прав ребенка тесно взаимосвязана по многим аспектам с вопросами укрепления роли семьи.

ООН рассматривает семью как базовую единицу общества, которая осуществляет важнейшую социальную функцию — воспитание детей. В 2014 году под эгидой ООН будет проведен ряд международных мероприятий, посвященных 20-летию Международного года семьи, провозглашенного резолюцией ГА ООН 44/82 в 1994 году. Работа на данном направлении ведется и в рамках ежегодно отмечаемого Международного дня семей, провозглашенного резолюцией ГА ООН 47/237 в 1993 году. В этот день ежегодно публикуются послания Генсекретаря ООН по текущей теме Международного дня семьи.

Приходится, правда, констатировать (и это отмечается в документах ООН), что за последние десятилетия под влиянием многих факторов институт семьи в мире претерпел изменения, оказавшие существенное и неоднозначное воздействие именно на отношение к детям и их воспитание. Именно поэтому в рамках ООН был разработан и принят на 64-й сессии Генеральной Ассамблеи в 2009 году программный документ — «Руководящие указания по альтернативному уходу за детьми», в которых речь идет о различных рекомендуемых формах опеки и попечительства. Стержневая идея этого документа — привлечь дополнительное внимание государств к вопросам, касающимся защиты и благополучия детей, лишенных родительского ухода или рискующих его лишиться. При этом акцентируется роль семейного окружения как лучшей среды для социализации таких детей.

Хотела бы особо отметить, что на международном уровне мы продвигаем идеи взаимосвязи прав человека и традиционных морально-нравственных ценностей, в том числе в вопросах семейной политики. К сожалению, в ООН и, в особенности Совете Европы (создан специальный отдел) ряд западных государств в последнее время особенно активно пытается внедрить идеологию «разнообразия форм семьи», а то и вовсе

предлагает заменить термин «семья» на «партнерский союз». За этим, прежде всего, стоит намерение позволить лицам нетрадиционной сексуальной ориентации вступать в брак и брать на воспитание детей. По сути, навязываются извне некие новые «стандарты» брачно-семейных отношений.

Как и любой другой международный договор по правам человека, Конвенция о правах ребенка постепенно «обрастает» факультативными протоколами. На сегодня таких протоколов три: Факультативный протокол, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах, Факультативный протокол, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, и принятый Генеральной Ассамблеей ООН совсем недавно (19 декабря 2011 года) Факультативный протокол, предусматривающий процедуру сообщений.

Российская Федерация подписала и ратифицировала Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах. Наш первоначальный доклад о его выполнении должен быть рассмотрен в 2013 году.

Как вам известно, 7 мая Президент Российской Федерации В. В. Путин подписал федеральные законы о ратификации Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии и Конвенции Совета Европы о защите прав детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений. Таким образом, реализован пункт 55 Плана первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации важнейших положений Национальной стратегии. Данный шаг будет несомненно позитивно воспринят мировым сообществом как свидетельство готовности России расширять свои обязательства в области защиты прав человека.

В заключение хотелось бы еще раз отметить важность и актуальность обсуждаемой сегодня тематики защиты и обеспечения прав детей в контексте реализации Национальной стратегии. Как представляется, только при самом пристальном внимании к данной проблеме в законотворческой деятельности и повседневной практической работе можно добиться конкретных результатов.

Драгункина З. Ф. Мы очень активно работаем с Советом Европы и в лице Александра Юрьевича Алексева, нашего представителя в Страсбурге, имеем поддержку, и с Вашим министерством продолжаем активно работать.

Калакутский А. В., заместитель руководителя организационно-информационного Управления Аппарата Самарской Губернской Думы.

В Самарской области последовательная законотворческая и правоприменительная работа по решению проблем детства, семьи и демографии ведется постоянно.

К моменту принятия Национальной стратегии на территории региона в целом была создана законодательная база, обеспечивающая государ-

ственные гарантии в сфере защиты прав и интересов детей. Это закон Самарской области о государственной поддержке граждан, имеющих детей. Данным законом установлено 15 видов господдержки граждан, некоторые из них практически не имеют аналогов в других регионах, как, например, ежемесячные пособия на питание ребенка в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, а также единовременное пособие при рождении двух и более детей.

Также следует отметить законы: об организации деятельности по осуществлению опеки и попечительства; об отдельных мерах по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; о мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию; об определении мест, в которых не допускается или ограничивается нахождение детей; о мерах по противодействию алкоголизации населения на территории Самарской области, а также о профилактике наркомании и токсикомании в Самарской области.

Вместе с тем законодательная база Самарской области в сфере защиты интересов детей и детства в целом постоянно модернизируется и развивается. И в этих целях по поручению Председателя Самарской Губернской Думы Виктора Федоровича Сазонова аппаратом областного парламента была обеспечена подготовка проекта плана мероприятий Самарской Губернской Думы на 2013 год по реализации положений Национальной стратегии действий в интересах детей, утвержденного депутатами областного парламента в ноябре 2012 года.

Наш план состоит из двух частей. Это законодательное обеспечение реализации положений Национальной стратегии на региональном уровне и мероприятия Думы по реализации ее положений. Каждая из частей структурирована в соответствии с разделом Национальной стратегии.

По плану 2013 года во взаимодействии с Правительством Самарской области ведется разработка таких социально важных законов, как закон о статусе многодетных семей в Самарской области и о государственной поддержке работников муниципальных учреждений, осуществляющих свою деятельность в сфере культуры, физической культуры и спорта. Это в части установления мер государственной поддержки в виде ежемесячной денежной выплаты работникам указанных учреждений.

Также нами изучается возможность разработки еще пяти региональных законопроектов и двух федеральных законопроектов, а также десяти обращений. К тому же нами был проведен анализ проблем, возникающих в процессе осуществления контроля за деятельностью частных дошкольных образовательных организаций и частных оздоровительных лагерей. Эта информация буквально в ближайшие дни будет рассмотрена на заседании профильного комитета.

Закон Самарской области
«О государственной поддержке граждан, имеющих детей»
По региональному законодательству 15 видов выплат

Вид пособия	Размер (руб.).	Количество получателей
Ежемесячное пособие на ребенка	200	145 280
Ежемесячное пособие на детей одиноких матерей	400	29 123
Ежемесячное пособие на детей военнослужащих по призыву и разыскиваемых родителей	300	410
Пособие на питание беременным женщинам	200	1036
Доплата к ежемесячному пособию в семьях, получающих социальную помощь и доход ниже 50 % ВПМ	80 — для полных семей 160 — для одиноких семей	12 397
Ежемесячная доплата по уходу за детьми-инвалидами	1000	1945

Аппаратом Думы готовятся к изданию информационных сборники на темы «Социальная поддержка детей-сирот Самарской области» и «Социальная защита ребенка». В развитии интернет-сайта «Юным гражданам губернии», который находится на портале Самарской Губернской Думы, расширяется раздел «Книжная полка», он пополняется электронными изданиями, рассказывающими о социальной защите детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, детей-инвалидов и детей, оставшихся без попечения родителей.

По зданию Самарской Губернской Думы организуются постоянные экскурсии для студентов и учащихся образовательных учреждений, в том числе для детей-инвалидов, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Также хотелось бы отметить, что всестороннее обсуждение Национальной стратегии действий в интересах детей состоялось и в рамках ряда мероприятий, проведенных Самарской Губернской Думой.

В первую очередь — это форум женщин-парламентариев Самарской области, на котором впервые собрались женщины-депутаты всех уровней, начиная от депутатов Государственной Думы и заканчивая депутатами представительных органов поселений. Статистика по Самарской области такова, что на сегодняшний день из 3600 депутатов городских округов и муниципальных районов, в том числе поселений, почти половину, 1700 человек, составляют женщины.

Драгункина З. Ф. Обошли даже Совет Европы. Там кое-как добиваются тридцати процентов и стремятся к пятидесяти.

Калакутский А. В. Принятая участниками форума резолюция содержит рекомендации, которые также нашли свое отражение как в плане мероприятий Самарской губернской Думы по реализации национальной стратегии, так и в областном плане по ее реализации.

Также хотелось бы отметить проведение областным парламентом в городском округе Тольятти выездного заседания общественного совета при Самарской губернской Думе по вопросу участия гражданского общества в реализации национальной стратегии. Участие в этом заседании приняли более 500 представителей негосударственных некоммерческих организаций. И положения итогового документа заседания нашли свое отражение в нашем плане мероприятий, как, например, обязательное включение комитетами Самарской губернской Думы в состав рабочих групп по разработке законодательства в рамках реализации национальной стратегии представителей негосударственных некоммерческих организаций, представляющих вопросы защиты детства.

В завершение своего выступления хотелось бы отметить, что аппаратом Самарской губернской Думы ведется постоянно аналитическая работа по подготовке предложений по дальнейшему совершенствованию

областного законодательства в сфере защиты интересов детей и детства. И я уверен, что это послужит фундаментом для подготовки плана мероприятий Самарской губернской Думы по реализации национальной стратегии на 2014 год.

Драгункина З. Ф. У меня одна дочь. Она родила мне пятерых внуков. Ожидаем в сентябре шестого. Нас пятеро было у мамы с отцом.

Совсем недавно наш Комитет по науке, образованию, культуре и информационной политике провел выездное заседание в Калмыкии по вопросу реализации Национальной стратегии. Очень была полезная поездка.

Я побывала не только в учреждениях, но и в семьях: были встречи, где говорили, как материнский капитал расходуют на образование. Дают детям высшее образование. Вообще я была приятно удивлена всем, что делается в Республике.

Малунова Е. Б., *начальник экспертно-аналитического управления Аппарата Правительства Республики Калмыкия.*

Мы регион молодой, население наше моложе, чем в среднем по России. Доля детей также выше, чем в среднем по Российской Федерации.

Конечно, возможности бюджета ограничены. Я искренне радовалась за коллег из других регионов в том плане, какие возможности, какие меры предоставляются семьям в этих регионах.

Драгункина З. Ф. И все равно, государство по 13 тысяч стало выплачивать, а вы уже приняли решение, проголосовали — по 20 тысяч.

Малунова Е. Б. 20 тысяч — это в приемную семью. Если семья принимает ребенка-инвалида, то 30 тысяч ежемесячно. У нас эти решения очень взвешенные, даются не просто, потому что каждая копейка на счету. Низкий охват детей дошкольными учреждениями — тоже стараемся решать. У нас по сравнению с Россией относительно низкие показатели, но сейчас многое делается. Как со стороны федерального центра получаем большую помощь, так и на месте стараемся внедрять механизм государственно-частного партнерства.

Не так давно были даны поручения главой Республики, лично я принимаю участие в подготовке всех мер, которые возможны. Это и 50 процентов в оплате коммунальных услуг, и предоставление аренды, и первые три года льготы по местным налогам предпринимателям, которые будут открывать частные детские сады. Сейчас у нас два таких небольших садика уже работают в Республике.

Хотелось бы остановиться на некоторых проблемах, которые возникают в процессе реализации Национальной и региональной стратегий действий в интересах детей.

Такой регион, как наш, Калмыкия — высокодотационный, не хватает бюджетных средств. Конечно, мы понимаем, что многодетные семьи,

у нас 80 процентов семей малообеспеченных, не имеют больших возможностей. Мы располагаем определенным спектром поддержки, но он не велик по объему по размеру. Хотелось бы, конечно, больше. Я понимаю: есть проблемы, которые необходимо решать.

В проекте — построение двух новых детских садов в городе Элиста, где серьезная ситуация с недостатком дошкольных учреждений. Также есть трудности с обеспечением мест в школах города. Я много разговаривала с руководителями и специалистами Министерства образования, в городе уже практически все школы перешли на двухсменный режим — это девять процентов всех учащихся. Из 32 000 детей девять процентов на двухсменке. Возможности реализовать, скажем, внеурочные занятия ограничиваются.

Драгункина З. Ф. Но глава Республики защитил малокомплектные школы. Мы отстояли сельскую школу, насколько это было возможно в законе «Об образовании», нам удалось какие-то меры предпринять, и на местах стараются такие школы сохранить.

Малунова. Е. Б. При бездорожье возможностей возить детей в школы нет. Поэтому малокомплектные школы сохранены — решением главы, хотя далось оно очень трудно. Не стали вводить подушевые нормативы в отношении малокомплектных школ. Там, конечно, низкие показатели наполняемости, но тем не менее школа — это основа села. Если школу закрыть, то все село умрет.

Исходя из этого, хотелось бы остановиться на просьбах. Если будет заседание Совета по реализации Национальной стратегии, то предусмотреть на нем возможность финансирования строительства новых школ на условиях софинансирования, потому что поднять новую школу затратно, иногда и вовсе непосильно.

Еще один очень серьезный вопрос — обеспечение жильем детей-сирот. У нас сейчас 1123 ребенка стоят на очереди, 319 — уже имеют на руках листы судебных решений. К сожалению, получается, что образовалось две очереди. С этого года изменился порядок обеспечения детей-сирот: должен быть создан специализированный жилищный фонд. Конечно, республика выделяет средства — у нас в этом году 60 миллионов предусмотрено на эти цели, но при сложившейся ситуации увеличение средств не получается. Хотелось бы тоже конечно рассмотреть возможность увеличения софинансирования. Потому что из года в год оно снижается из федерального бюджета.

Драгункина З. Ф. Сразу же внесу разъяснения: это самая животрепещущая тема — мы тоже твердо решили вместе с коллегами из Комитета Совета Федерации по социальной политике добиваться обеспечения жильем детей-сирот.

Мы (я представляю Москву) через многочисленные сложности добились того, что каждый ребенок имеет свое жилье. Это первое.

Второе. Мы в первый год работы столкнулись с потрясающей ситуацией, когда ребенку жилье выделено, а через полгода он его теряет. Мы никак не можем подготовить ребенка к вступлению в жизнь. Стали искать, тогда Алексей Головань стоял у руля, как уполномоченный по правам ребенка в городе Москве, и нашли защитные механизмы: в течение пяти лет ребенок, получивший жилье, его не потеряет. За это время он уже много чего в жизни познает.

Но знаете, с чем мы столкнулись, когда с Нестеренко Татьяной Геннадьевной, заместителем министра финансов, проясняли эту ситуацию? Многие регионы, получая дотацию, даже эти 20, 40, 60 миллионов не могут потратить, и средства не используются по назначению. На все разговоры с губернаторами ответ один: мы не строим, денег нет и поэтому вкладывать не во что. Тем не менее мы вообще стараемся добиться того, чтобы даже не самое ветхое жилье давали, как пытаются делать.

Вы сейчас назвали цифры, ваша ситуация особая, я ее хорошо знаю.

Но в целом, прошу обратить внимание, что средства, выделяемые на жилье для детей-сирот (я бьюсь за то, чтобы 10 миллиардов только на эти цели было выделено), мы увеличили до 6 миллиардов. Но из этих 6 миллиардов огромные суммы не используются по назначению в конце года, что мешает следующему шагу по увеличению дотаций. Тем не менее все те новшества, которые происходят в этой системе, тоже подконтрольны Председателю Совета Федерации, и мы не отступимся от этой темы.

Строганова А. К., *заместитель начальника управления международного полицейского сотрудничества Договорно-правового департамента Министерства внутренних дел России*⁹.

Ежегодно десятки тысяч российских детей вовлекаются в сферу гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Одной из самых опасных проблем выделено насилие над детьми.

Обеспечение защиты детей от жестокого обращения является первоочередной задачей правоохранительных органов.

В 2012 году в отношении несовершеннолетних совершено 84,6 тысячи преступлений, что на 5,9 процента ниже уровня прошлого года (89,9 тысячи). Количество тяжких и особо тяжких преступлений сократилось на 15,7 процента (до 15 тысяч).

Вместе с тем отмечается рост на 3,8 процента количества преступлений против жизни и здоровья несовершеннолетних (с 29 041 до 27 919 преступлений).

Несмотря на снижение на 4,4 процент (с 93 241 до 89 183) общего числа потерпевших от преступных посягательств на территории России наблюдается значительное увеличение количества потерпевших несовершеннолетних в республиках: Алтай (+5,5 процента, 365), Башкортостан

⁹ Текст выступления предоставлен автором.

стан (+10,0 процента, 2625), Коми (+10,1 процента, 1100), Саха-Якутия (1,7 процента, 1067), Северная Осетия — Алания (+53,6 процента, 129), Марий Эл (+0,7 процента, 686), Мордовия (+59,2 процента, 339), Кабардино-Балкарской (+8,9 процента, 258), Карачаево-Черкесской (+25,3 процента, 114), Удмуртской (+7,9 процента, 1757), Чеченской (+327,3 процента, 94), Чувашской (+10,5 процента, 913) республиках, Алтайском (+0,7 процента, 1830), Забайкальском (+12,7 процента, 1798), Камчатском (+14,4 процента, 476), Пермском (+3,4 процента, 3213), Приморском (+17,3 процента, 2262) краях, Астраханской (+61,8 процента, 678), Владимирской (+9,2 процента, 820), Иркутской (+17,7 процента, 2955), Калужской (+79,8 процента, 552), Кировской (+4,1 процента, 2008), Мурманской (+6,4 процента, 918), Новгородской (+10,0 процента, 474), Омской (+0,4 процента, 1035), Пензенской (+6,2 процента, 478), Самарской (+0,5 процента, 1264), Сахалинской (+17,1 процента, 397) и Томской (+11,5 процента, 1675) областях, Чукотском автономном округе (+38,3 процента, 65).

Отмечается рост количества преступлений против жизни и здоровья несовершеннолетних на 3,8 процента (с 27 919 до 29 041 преступлений).

Увеличилось число преступлений, предусмотренных статьёй 105 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК) (убийство), на 1,2 процента (с 501 до 504), из них по части 2 статьи 105 УК (убийство, сопряженное с изнасилованием и насильственными действиями сексуального характера) — на 60 процентов (с 2 до 5), статьёй 126 УК (похищение человека) — на 19,3 процента (с 50 до 62).

На фоне общего снижения на 16,9 процент числа преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы личности (с 10 624 до 8825) отмечается рост числа преступлений, предусмотренных статьёй 132 УК (насильственные действия сексуального характера), на 22,7 процента (с 2552 до 3302), статьёй 133 УК (понууждение к действиям сексуального характера) — на 36,4 процента (с 35 до 55).

Одновременно снизилось число преступлений, предусмотренных статьёй 131 УК (изнасилование), на 4,0 процента (с 1166 до 1119), статьёй 135 УК (развратные действия) — на 19,9 процента (с 2210 до 1770).

В отдельных регионах возросло число преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних: в республиках Башкортостан (+10,9 процента, 2304), Мордовия (+45,2 процента, 382), Северная Осетия — Алания (+69,8 процента, 163) и Тыва (+4,5 процента, 462), Карачаево-Черкесской (+33,7 процента, 127), Удмуртской (+5,9 процента, 1501), Чеченской (+72,4 процента, 50) и Чувашской (+6,1 процента, 910) республиках, Алтайском (+0,6 процента, 1451), Забайкальском (+5,0 процента, 1629), Камчатском (+9,2 процента, 403), Пермском (+1,4 процента, 3240) и Приморском (+11,4 процента, 1952) краях, Волгоградской (+7,0 про-

цента, 2276), Иркутской (+13,2 процента, 2956), Кировской (+3,3 процента, 1887), Магаданской (+60,8 процента, 230), Мурманской (+5,4 процента, 744), Новгородской (+3,9 процента, 345), Омской (+104,9 процента, 1936), Орловской (+10,3 процента, 704), Сахалинской (+46,5 процента, 542), Смоленской (+3,2 процента, 699), Томской (+7,6 процента, 1424) областях, Еврейской автономной области (+1,8 процента, 174) и Чукотском автономном округе (+51,3 процента, 59).

На фоне снижения на 4,4 процента (с 93 241 до 89 183) общего числа потерпевших от преступных посягательств на территории России наблюдается значительное увеличение количества потерпевших несовершеннолетних в республиках: Алтай (+5,5 процента, 365), Башкортостан (+10,0 процента, 2625), Коми (+10,1 процента, 1100), Саха-Якутия (1,7 процента, 1067), Северная Осетия — Алания (+53,6 процента, 129), Марий Эл (+0,7 процента, 686), Мордовия (+59,2 процента, 339), Кабардино-Балкарской (+8,9 процента, 258), Карачаево-Черкесской (+25,3 процента, 114), Удмуртской (+7,9 процента, 1757), Чеченской (+327,3 процента, 94), Чувашской (+10,5 процента, 913) республиках, Алтайском (+0,7 процента, 1830), Забайкальском (+12,7 процента, 1798), Камчатском (+14,4 процента, 476), Пермском (+3,4 процента, 3213), Приморском (+17,3 процента, 2262) краях, Астраханской (+61,8 процента, 678), Владимирской (+9,2 процента, 820), Иркутской (+17,7 процента, 2955), Калужской (+79,8 процента, 552), Кировской (+4,1 процента, 2008), Мурманской (+6,4 процента, 918), Новгородской (+10,0 процента, 474), Омской (+0,4 процента, 1035), Пензенской (+6,2 процента, 478), Самарской (+0,5 процента, 1264), Сахалинской (+17,1 процента, 397) и Томской (+11,5 процента, 1675) областях, Чукотском автономном округе (+38,3 процента, 65).

Анализ практики расследования преступлений указанной категории свидетельствует о том, что нередко они совершаются в отношении детей, проживающих в неблагополучных семьях, где родители злоупотребляют спиртными напитками или наркотиками.

К сожалению, значительная часть преступлений против жизни, здоровья и половой неприкосновенности детей совершается в семье, а также лицами, которые находятся рядом с ребенком и которым он доверяет.

В связи с этим органами внутренних дел совместно с другими субъектами системы профилактики первоочередное внимание уделяется предупреждению и раннему выявлению семейного неблагополучия.

По состоянию на 1 января 2013 года на учете в органах внутренних дел состоит свыше 138,6 тысячи родителей или иных законных представителей, не исполняющих обязанностей по воспитанию и содержанию детей.

Важное место в деятельности органов внутренних дел занимает выявление фактов неисполнения родителями и иными законными предста-

вителями обязанностей по воспитанию несовершеннолетних, связанных, в том числе с жестоким обращением с детьми. Так, в 2012 году в отношении данной категории лиц возбуждено 2,9 тысячи уголовных дел, в 2011 году — 3,6 тысячи.

Вместе с тем, профилактическая работа сотрудников органов внутренних дел с родителями, в первую очередь, направлена на сохранение семьи. Однако в случаях злостного уклонения от исполнения родительских обязанностей сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел готовят необходимые материалы для решения вопроса о целесообразности лишения родительских прав. Так, в 2012 году только по материалам, подготовленным с участием органов внутренних дел, лишены родительских прав 17,8 тысячи родителей (2011 год — 21,8 тысячи).

Ситуация, сложившаяся в сфере профилактики преступлений против детей, защиты их прав требует принятия неотложных мер.

Значительным шагом вперед по пути к объединению усилий государства по предотвращению торговли детьми, сексуальной эксплуатации и сексуального насилия в отношении детей и борьбе с такими проявлениями, развитию национального и международного сотрудничества в борьбе с указанными преступлениями стала ратификация Российской Федерацией Конвенции Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений (далее — Конвенция) и Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии (далее — Факультативный протокол).

Факультативный протокол подписан от имени Российской Федерации 1 октября 2012 года, а Конвенция — 26 сентября 2012 года.

7 мая 2013 года Президентом Российской Федерации подписаны Федеральные законы № 75-ФЗ и № 76-ФЗ о ратификации указанных международных актов.

Министерство внутренних дел Российской Федерации в соответствии с поручениями Президента и Правительства Российской Федерации являлось ответственным федеральным органом исполнительной власти по осуществлению всех необходимых мероприятий по подписанию и ратификации Конвенции и Факультативного протокола.

В достаточно сжатые сроки МВД России, совместно с другими заинтересованными федеральными органами государственной власти, Правительством России, депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, проведена значительная работа не только по подготовке необходимого пакета документов по присоединению России к Конвенции и Факультативному протоколу, но и по приведению национального законодательства в соответствие с положениями, установленными данными документами, по-

скольку их положения содержат нормы иные, чем предусмотренные российским законодательством.

Факультативный протокол и Конвенция обязывают государства-участники установить возможность привлечения юридических лиц к ответственности за любое уголовно наказуемое деяние, признанное таковым в соответствии с данными документами.

Факультативный протокол устанавливает международные стандарты в области борьбы с торговлей детьми, детской проституцией и детской порнографией. Он содержит перечень деяний и видов деятельности, связанных с торговлей детьми, детской проституцией и детской порнографией, которые государства-участники обязаны криминализировать в соответствии со своим национальным законодательством.

Также в Факультативном протоколе предусматриваются меры для защиты прав и интересов детей — жертв преступлений на всех стадиях уголовного судопроизводства.

Конвенция Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений содержит широкий круг требований для государств-участников по принятию ряда предупредительных и превентивных мер:

создание независимых компетентных национальных и местных органов по развитию и защите прав ребенка;

меры по защите и помощи жертвам;

эффективные программы или меры оперативного вмешательства в отношении лиц, совершивших преступления против детей;

а также меры уголовного характера и мероприятия международного сотрудничества.

Конвенция предусматривает мероприятия по сбору и хранению, согласно соответствующим положениям о защите личных данных, данных касающихся личности и генетического кода лиц, осужденных за совершение преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией.

Начиная с 2008 года и по настоящее время уголовное законодательство Российской Федерации в сфере защиты половой неприкосновенности несовершеннолетних и половой свободы личности существенно усовершенствовано в направлении усиления ответственности.

Всего за указанных период времени принято шесть федеральных законов.

1. Федеральный закон от 25 ноября 2008 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в статью 127¹ Уголовного кодекса Российской Федерации», скорректировал диспозицию статьи 127¹ Уголовного кодекса Российской Федерации и исключил обязательный признак «в целях эксплуатации», таким образом, сам факт купли-продажи человека, независимо от целей этой сделки, признается уголовно наказуемым деянием. Также часть вторую статьи 127¹ дополнена новыми квалифицирующими признаками: «в

отношении лица, заведомо для виновного находящегося в беспомощном состоянии» по которым, в соответствии со статьей 127¹, предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок от восьми до пятнадцати лет.

2. Федеральный закон от 27 июля 2009 г. № 215-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» ужесточил ответственность за совершение в отношении несовершеннолетних преступлений, предусмотренных рядом статей УК: 105 (Убийство), 111 (Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью), 112 (Умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью), 131 (Изнасилование), 132 (Насильственные действия сексуального характера), 134 (Половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста), 135 (Развратные действия), 156 (Неисполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего), 228.1 (Незаконное производство, сбыт или пересылка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов), 230 (Склонение к потреблению наркотических средств или психотропных веществ), 242.1 (Изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних).

Внесены изменения в статью 47 УК (Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью), в соответствии с которыми суд может назначить лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью в качестве дополнительного вида наказания за совершение преступлений, предусмотренных статьями 134, 135, 156 и 242.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в отношении несовершеннолетних на срок до двадцати лет за совершение преступлений, совершенных.

3. Федеральным законом от 3 июня 2011 г. № 119-ФЗ «О внесении изменений в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» уголовные дела по преступлениям сексуального характера в отношении несовершеннолетних, предусмотренные статьями 134 (Половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста) и 135 (Развратные действия) УК, переданы в подследственность следователей Следственного комитета Российской Федерации.

4. Федеральный закон от 29 февраля 2012 г. № 14-ФЗ предусмотрел достаточно широкий круг изменений законодательства, направленных на усиление ответственности за преступления сексуального характера, совершенные в отношении несовершеннолетних.

Среди основных из них следует отметить:

В отношении лиц, ранее судимых за преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетнего и вновь совершивших такие деяния, усилены меры наказания вплоть до пожизненного лишения свобо-

ды, а также изменены правила их назначения. В частности, введен запрет на условное осуждение за совершение указанных преступлений.

Установлены специальные условия по условно-досрочному освобождению и замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания.

Установлен особый порядок применения принудительных мер медицинского характера.

Наряду с этим введен добровольный порядок применения комплекса мер медицинского характера в отношении иных лиц, совершивших преступления против половой свободы и половой неприкосновенности личности.

Установлена повышенная ответственность в случае совершения преступления с использованием средств массовой информации, в том числе информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования (включая сеть Интернет).

Установлен рецидив преступлений против половой неприкосновенности несовершеннолетнего в качестве квалифицирующего признака составов преступлений, предусмотренных частью 5 статьи 131 (Изнасилование), частью пятой статьи 132 (Насильственные действия сексуального характера), частью шестой статьи 134 (Половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста) и частью пятой статьи 135 (Развратные действия) УК.

УК дополнен статьей 242², устанавливающей ответственность за использование несовершеннолетнего в целях изготовления порнографических материалов или предметов порнографического характера.

В диспозиции ряда статей: статья 242² УК (Использование несовершеннолетнего в целях изготовления порнографических материалов или предметов), 121 (Заражение венерической болезнью), 122 (Заражение ВИЧ-инфекцией), 127¹ (Торговля людьми), 127² (Использование рабского труда), 134 (Половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста), 135 (Развратные действия), 240 (Вовлечение в занятие проституцией), 241 (Организация занятием проституцией) исключен признак заведомости относительно возраста несовершеннолетнего.

Следующим значимым изменением является дополнение статей 134 (Половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста) и 135 (Развратные действия) УК, квалифицирующими признаками совершения в отношении лица, достигшего двенадцатилетнего возраста, но не достигшего четырнадцатилетнего возраста, поскольку такое лицо в силу возраста находится в беспомощном состоянии, а значит не может понимать характер и значение совершаемых с ним действий.

5. Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 139-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривает создание единого реестра доменных имен и универсальных указателей страниц интернет-сайтов и их сетевых адресов, содержащих информацию, запрещенную к распространению на территории Российской Федерации, в том числе материалов с порнографическими изображениями несовершеннолетних и (или) объявлений о привлечении несовершеннолетних в качестве исполнителей для участия в зрелищных мероприятиях порнографического характера.

Также в целях реализации указанных изменений принято постановление Правительства Российской Федерации от 26 октября 2012 г. № 1101 «О единой автоматизированной информационной системе «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено».

6. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях предупреждения торговли детьми, их эксплуатации, детской проституции, а также деятельности, связанной с изготовлением и оборотом материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних» установил ответственность юридических лиц за преступления, совершенные их руководителем, а также в случаях, когда отсутствие надзора или контроля со стороны руководителя сделало возможным совершение преступления в отношении несовершеннолетнего в интересах этого юридического лица каким-либо физическим лицом.

Несмотря на принятые меры в настоящее время активно продолжается законотворческая работа, связанная с принятием проектов федеральных законов, положения которых направлены на обеспечение готовности Российской Федерации к выполнению обязательств, предусмотренных Конвенцией.

В Государственную Думу внесены следующие проекты федеральных законов, предусматривающие внесение изменений в законодательство Российской Федерации в целях имплементации положений Конвенции:

1. № 151664-6 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» в части установления ответственности за использование услуг детской проституции (пп. «с» п. 1 ст. 19 Конвенции), а также норм, устанавливающих, что все опросы жертвы или, когда это целесообразно-

но, ребенка-свидетеля могли записываться на видеопленку и чтобы такие записанные на видеопленку опросы могли приниматься в качестве показаний в ходе судебного разбирательства в соответствии с нормами, предусмотренными внутренним законодательством (ст. 35 Конвенции), и позволяющие заслушать жертву в зале суда заочно, в частности, посредством использования соответствующих коммуникационных технологий (ст. 36 Конвенции).

2. № 14704-6 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» в части обеспечения информирования жертвы и их семьи о том, что привлеченное к судебной ответственности или приговоренное лицо освобождается временно или окончательно (ст. 31 Конвенции).

В настоящее время в Государственной Думе рассматривается вопрос о завершении работы над данным законопроектом через его объединение с проектом федерального закона № 113185-6 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в целях противодействия изготовлению и обороту порнографической продукции» в части установления уголовной ответственности за хранение детской порнографии (пп. «е» п. 1 ст. 20 Конвенции) (внесен депутатами Государственной Думы Е. Б. Мизулиной, Д. В. Саблиным и другими) и проектом федерального закона № 173958-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве» в части введения дополнительных мер защиты прав несовершеннолетних потерпевших (внесен депутатами Государственной Думы И. А. Яровой, А. Б. Выборновым и другими).

Шелютто М. Л., ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.¹⁰

В числе первоочередных мер Национальной стратегией действий в интересах детей на 2012—2017 годы¹¹ (п. 3 разд. VII) предусмотрена ратификация Европейской конвенции об осуществлении прав детей. Она была разработана в рамках Совета Европы на основании Рекомендации 1121 (1990) Парламентской ассамблеи 1990 года¹² во исполнение статьи 4 Конвенции ООН о правах ребенка 1989 года, предусматривающей обязанность государств-участников принимать все необходимые законодательные, административные и иные меры для осуществления прав

¹⁰ Текст выступления предоставлен автором.

¹¹ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761.

¹² См.: Recommendation 1121 (1990) on the rights of children. URL: // <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta90/EREC1>

ребенка. Европейская конвенция об осуществлении прав детей (ETS¹³ № 160) была принята Советом Европы 25 января 1996 года, вступила в силу 1 июля 2000 года¹⁴, подписана Россией 10 мая 2001 года¹⁵.

Будучи важным источником европейского права в области прав человека, Конвенция имеет процессуальную сферу действия: она нацелена на предоставление детям процессуальных прав, облегчение их реализации и обеспечение участия детей в судопроизводстве по вопросам семейных отношений, затрагивающем их интересы, в частности, по поводу определения места жительства ребенка и порядка общения родителя с ребенком, а также при разрешении семейно-правовых вопросов, затрагивающих интересы детей, в административном порядке. Действие Конвенции распространяется на детей до достижения ими возраста восемнадцати лет.

Меры процессуального характера по обеспечению осуществления прав детей, предусматриваемые Конвенцией, включают:

процессуальные права детей, а именно право ребенка, который в соответствии с внутренним законодательством рассматривается как имеющий достаточный уровень понимания, получать всю необходимую информацию, адаптированную с учетом возраста и уровня понимания ребенка, при условии, что сообщение такой информации не причинит вред его благополучию, и выражать свое мнение в судопроизводстве, затрагивающем его интересы; право ребенка ходатайствовать о назначении в процессе судопроизводства, затрагивающего его интересы, специального представителя, когда¹⁶ внутреннее право лишает носителей родительской ответ-

¹³ Буквенная аббревиатура ETS образована от английского словосочетания «European treaty series», что означает «Серия европейских договоров». В этой серии были опубликованы конвенции и соглашения, подготовленные в рамках Совета Европы и открытые для подписания в период с 1949 по 2003 год. На русский язык указанная аббревиатура переводится как СЕД — Серия европейских договоров.

¹⁴ По состоянию на 9 апреля 2013 года Конвенция вступила в силу в 17 государствах Европы: Австрии, Албании, Германии, Греции, Италии, Латвии, Македонии, Польше, Словении, Турции, Финляндии, Франции, Хорватии, Черногории, Чехии, на Кипре и Украине. Еще 11 государств, включая Россию, Конвенцию подписали, но не ратифицировали. См.: URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=160&CM=&DF=&CL=ENG>

¹⁵ На основании распоряжения Президента Российской Федерации от 22 февраля 2001 г. № 91-рп.

¹⁶ Термин «родительская ответственность» («parental responsibility») не используется в российском семейном законодательстве в том смысле, в котором он получил распространение в законодательстве многих иностранных государств и международных соглашениях. Речь идет о родительских правах и обязанностях, а также об аналогичных правах и обязанностях лиц, заменяющих ребенку родителей. Под носителем родительской ответственности понимается родитель, опекун

ственности возможности представлять ребенка в результате конфликта их интересов с интересами ребенка (ст. 3, 4); некоторые иные возможные (дополнительные) процессуальные права (ст. 5);

обязанности и полномочия суда в процессе судопроизводства, затрагивающего интересы детей, а именно обязанности суда проверить, обладает ли он достаточной информацией, чтобы принять решение в интересах ребенка, и при необходимости получить дополнительную информацию, обеспечить, чтобы ребенок получил необходимую информацию, позволить ребенку выразить свое мнение и должным образом его учесть; действовать незамедлительно и при необходимости обратиться к немедленному исполнению; полномочие назначить специального представителя ребенку в случае конфликта интересов ребенка и его законных представителей (ст. 6–9);

обязанности представителей ребенка в процессе судопроизводства, затрагивающего интересы детей (ст. 10);

поощрение посреднической деятельности и других альтернативных методов разрешения споров (ст. 13).

Конвенция не препятствует государствам-участникам применять для обеспечения и осуществления прав детей более благоприятные нормы (п. 6 ст. 1) и применять другие международные акты по конкретным вопросам защиты детей и семьи (ст. 15).

Оговорки к Конвенции не допускаются (ст. 24).

В момент подписания Конвенции либо сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о принятии, одобрении либо присоединении государство в заявлении на имя Генерального секретаря Совета Европы должно определить не менее трех категорий дел, на которые оно обязуется распространить действие Конвенции № 160 (п. 4 ст. 1). В Пояснительном докладе к Конвенции¹⁷ в качестве примеров таких семейных дел приводятся опека (*custody*), определение места жительства ребенка, доступ к ребенку (*access*), вопросы происхождения ребенка, узаконение (заявление, оспаривание), усыновление, опекунов, управление имуществом ребенка, уход за ребенком, лишение или ограничение родительской ответственности, защита от жестокого или унижающего достоинства обращения, медицинское лечение¹⁸.

Сравнение положений Европейской конвенции об осуществлении прав детей с российским законодательством показывает, что серьезные

или попечитель ребенка, а также орган или организация, осуществляющая заботу о ребенке, утратившем родительское попечение, в качестве его опекуна или попечителя.

¹⁷ Explanatory report. Para 17. URL: // <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/160.htm>

¹⁸ См. там же: В контексте действия Европейской конвенции об осуществлении прав детей при этом не имеет значения, рассматриваются ли указанные требования самостоятельно или они соединены с другими требованиями.

расхождения между ними отсутствуют. Принцип всемерной защиты прав детей, на котором основывается эта Конвенция, является основополагающим и для российского законодательства, впитавшего в себя идеи и нормы Конвенции ООН о правах ребенка¹⁹. Правила российского законодательства о процессуальных правах детей (о праве ребенка на выражение своего мнения, учете его мнения, праве ребенка осуществлять правомочия стороны в судопроизводстве, праве ребенка иметь специального представителя в случае конфликта между его интересами и интересами родителей), о праве суда обратиться в необходимых случаях свое решение к немедленному исполнению, об альтернативных способах разрешения споров в целом соответствуют Европейской конвенции об осуществлении прав детей.

Характерно, что, отвечая духу Конвенции ООН о правах ребенка и имея целью осуществление провозглашенных в ней прав детей, рассматриваемая Европейская конвенция, как показал анализ российской судебной практики, в отдельных случаях воспринимается судьями в качестве уже действующей в Российской Федерации и они руководствуются некоторыми ее положениями²⁰.

Ряд положений этой Конвенции, например, об информировании ребенка его представителем, судом, административным органом в процессе рассмотрения семейно-правового вопроса, затрагивающего интересы ребенка, об обязанности суда и административного органа действовать незамедлительно, о роли представителей ребенка, могут применяться непосредственно. Вместе с тем ратификация Конвенции потребует внесения отдельных дополнений в российское законодательство.

Так, предстоит внести коррективы в российское процессуальное законодательство с учетом положения Конвенции (ст. 4, 9) о праве ребенка обратиться с ходатайством о назначении специального представителя в случае конфликта интересов ребенка и его законных представителей и полномочия суда назначить такого представителя ребенку.

В настоящее время в Семейном кодексе Российской Федерации (далее — СК РФ) предусмотрена обязанность органа опеки и попечитель-

¹⁹ См.: Проблемы унификации международного частного права: монография / отв. ред. А. Л. Маковский, И. О. Хлестова. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2012. С. 431 (автор главы 11 — Н. И. Марышева).

²⁰ См.: пример, приведенный в статье А. Б. Степина «Критерии и условия реализации международных средств защиты частного права» (Современное право. 2011. № 12); Справку по результатам обобщения судебной практики реализации Соломбальским районным судом г. Архангельска Конвенции о защите прав человека и протоколов к ней, а также иных норм международного права при рассмотрении гражданских дел. URL: // http://solombsud.arh.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=143

ства назначить представителя для защиты прав и интересов детей в случае противоречий между интересами родителей и детей (п. 2 ст. 64). О временной представительской роли самого органа опеки и попечительства при конфликте интересов ребенка и его законного представителя говорится в Федеральном законе от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (п. 8 ч. 1 ст. 8). Полномочия назначенного органом опеки и попечительства представителя ребенка могут реализоваться и в судопроизводстве, и вне его рамок. Однако норма пункта 2 статьи 64 СК РФ не согласована с положениями о представительстве, содержащимися в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации (далее — ГПК РФ), в котором о назначенном органе опеки и попечительства представителе ребенка не упоминается, а право суда назначить специального представителя ребенка не предусмотрено.

В целях реализации рассматриваемой Конвенции предстоит предусмотреть в главе 5 ГПК РФ, посвященной представительству в суде, участие в гражданском судопроизводстве по делам, возникающим из семейных правоотношений, затрагивающим интересы ребенка, в качестве представителя ребенка лица, назначенного специальным представителем ребенка органом опеки и попечительства, а также возможность назначения непосредственно судом специального представителя ребенка в случае конфликта его интересов и интересов его законных представителей. Следовало бы определить процессуальные полномочия специального представителя ребенка как тождественные полномочиям законного представителя. При этом принципиально важно, чтобы такой специальный представитель мог быть назначен судом не только в случае, когда ребенок является лицом, участвующим в деле (истцом, ответчиком, третьим лицом в исковом производстве, заявителем в делах особого производства), но и тогда, когда он не имеет указанного процессуального статуса, тем не менее решение должно приниматься в интересах ребенка, а его мнение по рассматриваемому судом вопросу подлежит выяснению и учету.

Конвенцией также предлагается рассмотреть возможность предоставления органам судебной власти в процессе судопроизводства по семейным делам, затрагивающим интересы ребенка, полномочия назначать адвоката, представляющего ребенка. В соответствии со статьей 50 ГПК РФ в настоящее время суд назначает адвоката в качестве представителя в случае отсутствия представителя у ответчика, место жительства которого неизвестно, а также в других предусмотренных федеральным законом случаях. Назначение судом адвоката ребенку по гражданскому делу, если только он не является ответчиком, место жительства которого не известно, не предусмотрено.

Назначение судом адвоката в гражданском судопроизводстве связано с возможностями оказания бесплатной юридической помощи²¹. Оказа-

²¹ См.: Лесницкая Л. Ф. Участие в гражданском процессе адвоката, назначенного судом в соответствии со статьей 50 Гражданского процессуального кодек-

ние квалифицированной юридической помощи непосредственно ребенку возможно в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, однако ее использование имеет в настоящее время существенные ограничения. В Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» применена комбинация двух критериев оказания такой помощи: определены категории граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, и одновременно случаи ее оказания (ст. 20).

Право на получение на основании названного Закона бесплатной юридической помощи предоставлено детям-инвалидам, детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, а также их законным представителям и представителям, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов таких детей (п. 4 ч. 1 ст. 20), несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, и несовершеннолетним, отбывающим наказание в местах лишения свободы, а также их законным представителям и представителям, если они обращаются за оказанием бесплатной юридической помощи по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав и законных интересов таких несовершеннолетних²² (п. 6 ч. 1 ст. 20). Другие дети могут воспользоваться системой бесплатной юридической помощи в случае признания их малоимущими исходя из уровня среднедушевого дохода семьи.

Правовое консультирование указанных категорий несовершеннолетних государственными юридическими бюро и адвокатами, являющимися участниками государственной системы бесплатной юридической помощи, оказывается только по двум видам семейно-правовых вопросов: установление и оспаривание отцовства (материнства) и взыскание алиментов (п. 10 ч. 2 ст. 20). Судебное представительство названными участниками государственной системы бесплатной юридической помощи предусмотрено лишь в том случае, если получатели бесплатной юридической помощи выступают истцами по одной категории семейных дел — о взыскании алиментов (пп. «а» п. 2 ч. 3 ст. 20).

Вместе с тем субъекты Российской Федерации вправе расширить перечень соответствующих категорий граждан, а также перечень случаев

са Российской Федерации // Комментарий судебной практики. Вып. 16 / под ред. К. Б Ярошенко. — М.: Юрид. лит., 2011. С. 207.

²² За исключением вопросов, связанных с оказанием в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством юридической помощи в уголовном судопроизводстве.

оказания бесплатной юридической помощи (ч. 4 ст. 3)²³. Представляется, что получение детьми бесплатной юридической помощи по вопросам защиты их прав и законных интересов, в том числе в виде помощи адвоката по семейным делам, затрагивающим их интересы, должно быть предусмотрено Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и быть гарантировано на всей территории Российской Федерации независимо от места жительства ребенка. В таком случае станет возможным изменение статьи 50 ГПК РФ, благодаря которому суд сможет в необходимых случаях назначить адвоката ребенку, интересы которого затрагиваются рассматриваемым судом делом, возникшим из семейных правоотношений²⁴.

В связи с предусмотренным Конвенцией правом суда в установленных внутренним законодательством случаях действовать по собственной инициативе, если благополучию ребенка угрожает серьезная опасность (ст. 8), следует отразить такие случаи в российском законодательстве. В настоящее время на основании СК РФ (п. 2 ст. 24) в бракоразводном процессе суд обязан и при отсутствии соответствующего требования стороны разрешить вопросы о месте жительства несовершеннолетних детей и их содержании, если разводящиеся родители не достигли соглашения по этим вопросам или достигнутое соглашение нарушает интересы детей или одного из супругов. Однако это положение не согласуется с нормами ГПК РФ (ст. 4), вследствие чего фактически применяется редко, а угроза серьезной опасности благополучию ребенка в качестве основания для принятия судом мер независимо от заявленных требований ни в процессуальном, ни в семейном законодательстве не указана. Представляется правильным закрепить предусмотренное Конвенцией право суда, прежде всего, в статье 4 ГПК РФ²⁵, а также в СК РФ. Вместе с тем в Пояснительном докладе к Конвенции подчеркивается, что поскольку положение ста-

²³ В Докладе Минюста России о реализации государственной политики в области обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной юридической помощью, опубликованном в 2013 году, указывается, что ряд субъектов Российской Федерации расширил перечень категорий получателей бесплатной юридической помощи. URL: // <http://minjust.ru/ru/node/4505>

²⁴ На необходимость развития статьи 50 ГПК РФ в отношении несовершеннолетних обращает внимание Л. В. Туманова. См.: Туманова Л. В. Некоторые проблемы гражданского судопроизводства с участием несовершеннолетних // Тенденции развития гражданского процессуального права России: сб. науч. статей. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2008. С. 90.

²⁵ Необходимость дополнения статьи 4 ГПК РФ указанием на право суда на возбуждение дела по собственной инициативе в интересах ребенка отмечается в литературе. См.: Тарусина Н. Н. О единстве и дифференциации гражданского процесса по семейным делам // Тенденции развития гражданского процессуального права России: сб. науч. статей. СПб., 2008. С. 177—178; Тарусина Н. Н. О судебном усмотрении: заметки семейноведа. — Ярославль, 2011. С. 250.

ты 8 о действиях суда по собственной инициативе означает вмешательство в семейную жизнь, его применение должно быть строго ограничено делами, определенными внутренним законодательством²⁶. Представляется, что такими делами могли бы быть дела о расторжении брака и признании брака недействительным.

В связи с положением Конвенции о праве ребенка, рассматриваемого с точки зрения внутреннего законодательства как имеющего достаточный уровень понимания, получать информацию и выражать свое мнение (ст. 3), желательно внести изменение в статью 57 СК РФ, формулировка которой нуждается в приведении в соответствие с пунктом 1 статьи 12 Конвенции ООН о правах ребенка. В настоящее время в статье 57 СК РФ право ребенка на выражение своего мнения не ограничено условием о достижении ребенком определенного возраста, но установлена обязательность учета мнения только того ребенка, который достиг 10 лет (за исключением ситуаций, когда это противоречит его интересам), а также предусмотрены случаи, когда решение органом опеки и попечительства или судом может быть принято лишь с согласия ребенка, достигшего указанного возраста²⁷.

Однако формулировка пункта 1 статьи 12 Конвенции ООН о правах ребенка, посвященного этим же вопросам, иная: «...взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка». Как подчеркивается Комитетом ООН по правам ребенка, возраст ребенка не может являться исключительным показателем зрелости ребенка и единственным критерием учета его мнения. Дело в том, что уровень понимания ребенка не всегда определяется его биологическим возрастом. Зрелость ребенка должна устанавливаться в каждом конкретном случае²⁸.

При определении в соответствии с пунктом 4 статьи 1 Европейской конвенции об осуществлении прав детей категорий дел, к которым она будет применяться в Российской Федерации, следует учитывать, что наиболее серьезно затрагивающими интересы ребенка являются: 1) споры о месте жительства ребенка в случае раздельного проживания его родителей; 2) споры об определении порядка общения с ребенком отдельно

²⁶ Explanatory report. Para 51.

²⁷ Учет мнения ребенка означает не только, что оно будет заслушано, но и то, что при несогласии с мнением ребенка лицо, решающее соответствующий вопрос, должно обосновать, по каким причинам мнение ребенка им отвергается. См.: Антокольская М.В. Семейное право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 261.

²⁸ См.: General comment. № 12 (2009). The right of the child to be heard. Para 29. URL: // <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm> См. также: Explanatory report. Para 36. Отметим, что изменение статьи 57 СК РФ в указанном направлении будет способствовать надлежащему применению и Гаагской Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей 1980 года, к которой Российская Федерация присоединилась в 2011 году.

проживающего родителя; 3) споры о лишении родительских прав и восстановлении в родительских правах; 4) споры об ограничении в родительских правах и отмене ограничения в родительских правах; 5) усыновление и споры о его отмене, 6) передача ребенка под опеку или попечительство; 7) споры о возврате ребенка родителям, опекуну, попечителю от лица, удерживающего ребенка без законных оснований.

При подготовке к ратификации подлежит уточнению перевод текста Конвенции на русский язык ²⁹. Правильному пониманию и применению Конвенции будет способствовать перевод на русский язык Пояснительного доклада, который содержит постатейные разъяснения ее положений.

Кривов В. Д., начальник Аналитического управления Аппарата Совета Федерации.

Уважаемые коллеги!

Сегодня мы обсудили одну из ключевых тем. Это реализация Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы.

Это важнейший вопрос. От его успешного решения зависит будущее России. Он требует глубокой аналитической проработки.

Убежден, что участники семинара-совещания «сверили часы» и готовы к дальнейшей согласованной работе.

Большое спасибо всем, кто выступил с содержательными докладами и участвовал в обсуждении.

Завтра состоится семинар в Аналитическом центре при Правительстве Российской Федерации. Он будет посвящен проблеме оценки реализации стратегических документов, утвержденных Президентом России и Правительством Российской Федерации.

Затем, 17 мая — обучающий семинар в Московском государственном университете экономики, статистики и информатики (МЭСИ). На семинаре будут подробно рассмотрены вопросы использования программных средств поддержки аналитической деятельности. Выступающие представят результаты уже реализованных проектов, покажут, как именно работают предлагаемые методы. Особое внимание будет уделено использованию статистики в государственном управлении и смарт-технологиям в обучающем процессе. Наряду с профессорами МЭСИ выступят представители спецсвязи ФСО и Росстата.

Желаю всем успешной работы!

²⁹ Так, в пункте 2 статьи 9 ее текста на английском языке используется понятие «separate representative», то есть «отдельный представитель» (отличный от представителя, действующего в интересах родителей или иных законных представителей ребенка — см.: Explanatory report. Para 53), которое при подготовке к подписанию Конвенции Российской Федерацией было неточно переведено как «независимый представитель».

Заседание семинара с участием руководителей аналитических служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам оценки социально-экономических условий, динамики и рисков реализации стратегических документов, утвержденных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации

*Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации,
16 мая 2013 года*

Носков К. Ю., *руководитель Федерального государственного бюджетного учреждения «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации».*

Уважаемые коллеги, рад приветствовать вас в стенах Аналитического центра. Сегодня второй день нашей встречи. За три часа нужно обсудить три важных темы.

Покатович Г. Г., *заместитель руководителя Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации.*

Все материалы, которые мы обсудим, будут выложены у нас на сайте.

Перехожу к содержательным вопросам. Во-первых, основное направление деятельности правительства, я дальше буду использовать аббревиатуру ОНДП, — это очень важный элемент деятельности правительства и первейшее полномочие Председателя Правительства, которое прописано в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации». То есть с точки зрения организации работы — это первое, что устанавливает председатель. Тем не менее в виде документа основные направления существуют только с 2008 года, то есть первая итерация закончилась в 2012 году, и, как вы знаете, в самом конце января была утверждена новая итерация, новое основное направление деятельности Правительства на период до 2018 года. Если вариант 2008 года имел своей целью операциональное развертывание, концепцию долгосрочного социально-экономического развития, то, соответственно, новая редакция опирается, прежде всего, на указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года. Второй аспект я хотел бы обсудить помимо собственно содержания ОНДП. Дело в том, что сейчас система стратегического планирования приобретает довольно сложный, запутанный вид. Закон о стратегическом планировании внесен в Государственную Думу, но еще не принят. Утвержден целый ряд документов, которые предусмотрены проектом этого закона, в частности, ОНДП утвержден долгосрочный прогноз социально-экономического развития до 2030 года. И при этом фактически, по итогам совещания, которое неделю назад состоялось

у Президента, возникает ощущение, что создается прямая пирамида тактических, управленческих документов, которые исходят непосредственно из указов 7-го мая. То есть среднесрочные планы не разворачиваются, имея в качестве приоритетов, в качестве целевых установок указы, а реализуются непосредственно. И вот, в силу того что система оказывается комплексной и сложной, я предложил бы в данном случае использовать ОНДП как некую точку отсчета и посмотреть, что происходит вокруг них, как все элементы системы соотносятся. Начнем с основных направлений, реализация которых формально уже завершилась. Итак, небольшой экскурс в историю. Надо сказать, что региональный компонент в основных направлениях деятельности до 2012 года был довольно слабым, поэтому, возможно, не все присутствующие с этим элементом среднесрочного планирования знакомы, поэтому я дам небольшое введение.

Основные направления были утверждены в 2008 году распоряжением правительства практически одновременно с КДР в качестве основного механизма реализации имели в своей основе ОНДП. В этом распоряжении был приведен перечень проектов, которые необходимо было утвердить правительству и реализовывать, отчитываться в ходе их реализации. Было поставлено 25 целевых индикаторов. По факту оказалось, что процесс утверждения этих практик очень сильно затянулся — вспоминаем историю с государственными программами. Наблюдая процесс разработки, утверждения и уже начавшейся реализации государственных программ, невозможно отделаться от ощущения, что мы это уже проходили. Какое-то движение не то что по кругу, а скорее — по спирали: каждый раз выходим на какой-то новый уровень, но очень часто оказывается, что мы наступаем, по сути, на одни и те же грабли, совершаем одни и те же ошибки. Отчасти уроки и опыт, предшествующий в виде ОНДП 2012 года, были учтены на нынешнем этапе отчасти благодаря тому, что команда министра экономического развития как раз проектами ОНДП в течение трех лет вместе с Аналитическим центром и занималась. Из 45 предусмотренных проектов был утвержден всего лишь 31 по итогу. И с точки зрения финансирования, как вы видите, они охватывали примерно половину федерального бюджета — по состоянию на 2010 год это было где-то четыре триллиона рублей, и еще проекты на один триллион рублей утверждены не были. Опыт их реализации показал, что вопрос статуса для выполнения такого рода среднесрочных задач имеет очень большое значение, потому что проекты утверждались не распоряжениями, а поручениями Председателя Правительства Российской Федерации. Это тоже очень серьезные документы, но они играли в определенной степени подчиненную роль по отношению к федеральным целевым программам, которые утверждаются постановлениями или распоряжениями.

Проблемой оказалось то, что проекты ОНДП носили вторичный характер по отношению к бюджетному процессу, то есть те цели, те планы,

которые ведомства формировали, должны были вписываться в параметры бюджета, которые формировались абсолютно независимо и зачастую по другим принципам. Более того, проекты ОНДП не имели собственных кодов бюджетной классификации.

Отчасти в этом причина того, что об этих проектах никто не знал, они представляли собой своего рода аналитическую подборку из элементов текущей деятельности ведомств, из элементов федеральных целевых программ, ведомственных программ, но формального статуса наполненной проектной сущности не имели.

К большому сожалению, потому что это был серьезный замах на то, чтобы, наконец, увязать в среднесрочной перспективе параметры бюджета и целевые параметры, ключевые приоритеты деятельности правительства. Кроме того, проектное описание в ОНДП было недостаточным.

С одной стороны проект ОНДП представлял собой компактный набор из пяти таблиц с большим количеством информации. Но именно описания, необходимые для понимания входных условий, рисков, вызовов, проблем, которые стоят перед проектом, — их было ограниченное число. Наконец, один из самых главных элементов — последующий контроль — отсутствовал.

Аналитический центр вместе с ответственными исполнителями проектов вел мониторинг. Но по итогам 2012 года тема основных направлений деятельности правительства сошла на нет, потому что история вышла на новый виток вместе с государственными программами, с новыми основными направлениями деятельности, и какого-то последующего анализа с не то что наказанием виновных, но с выяснением того, кто что выполнил, кто что не выполнил, — не было.

Те проблемы, которые я сейчас обозначил, частично были учтены в ноябре, декабре, январе при подготовке новых ОНДП, новой редакции методуказаний по разработке и реализации государственных программ. Но из самых важных достижений, как мне кажется, можно отметить, во-первых, формат: он обладает своими плюсами и минусами, но четкость и структурированность очень сильно облегчают восприятие и дальнейшую обработку.

Самое главное — это возможность мониторинга в течение года. Это была одна из распространенных претензий к государственным программам вплоть до декабря: колоссальный объем, колоссальное финансирование, огромный конгломерат мероприятий. И изначально предполагалось, что правительство контролирует ход их реализации, по сути, только один раз в год, когда ему представляется соответствующий доклад. И очень хорошо, на мой взгляд, что элементы такого внутригодичного мониторинга были введены в систему реализации государственных программ. Ежемесячный мониторинг, как у нас было по проектам ОНДП, конечно, в рам-

ках государственных программ едва ли возможен, но ежеквартальный мониторинг обязателен. Понятно, что целевые индикаторы отслеживать в течение года очень сложно, потому что Росстат, в основном, работает в годовом разрезе и количество показателей, которое они проводят ежемесячно, ежеквартально, ограничен.

Поэтому появилась специальная категория так называемых ключевых событий или контрольных событий, например, применительно к государственным программам, которые имели дискретный характер и позволяли каким-то образом отслеживать процесс в течение года; они стали одной из основных метрик хода реализации.

Возвращаясь к тому, что проекты ОНДП являлись своего рода аналитической рамкой. Мы составили диаграмму, где учли основные федеральные целевые программы, упорядочили их по срокам действия. Получилось так: если внимательно посмотреть, проекты ОНДП выхватывают трехлетний кусочек, накладываясь и захватывая частично мероприятия государственных программ, которые могли реализовываться в течение трех, пяти, десяти лет до этого. И это, собственно, порождает большие трудности координации.

Возникает проблема с координацией жизненного цикла. Если проект короткий и мы занимаемся им в самом начале, то получается, что вкладываем деньги, но в трехлетней перспективе мы не увидим реального результата, который достанется уже другой программе на следующей итерации. И наоборот: если мы в проект ОНДП включаем те мероприятия или те компоненты федеральных целевых программ, которые реализовывались ранее, получается, что мы пожинаем плоды того, что к проекту не относится.

Это негативные последствия краткосрочности и выборочности рамки из текущей деятельности и федеральных целевых программ. Сразу нужно сказать, что на нынешнем этапе основные направления деятельности правительства утверждены на период до 2018 года, а большинство государственных программ утверждено до 2018—2020 годов. Таким образом, мы имеем временную рамку и рамку получения результата после понесенных затрат — они более-менее согласуются друг с другом.

Я уже говорил, что в самом распоряжении правительства, которым были утверждены основные направления, было определено 25 целевых индикаторов. При этом каждый проект имел, естественно, свой набор целевых индикаторов.

Мы попробовали применить самую простую метрику, самую простую характеристику, просто посчитать количество индикаторов, которые достигли запланированного. Оказалось, что по проектам, которые представляли необходимую информацию в отчетах, уровень выполнения поставленных целей был невысок. Это во-первых.

Во-вторых, он был нестабильным. 6-й проект — это образование, 14-й — молодежная политика, 33-й — проект по развитию водных ресурсов. Эти проекты выполнили поставленные задачи на 100 процентов. Далее упорядочивание идет по 2012 году — выполнение на уровне 85 процентов, 65 процентов и ниже. Ниже, вплоть до ситуации, когда по 19-му проекту — развитие авиастроения — мы имеем выполнение целевых показателей всего лишь на четверть. Могу прокомментировать: проект по авиастроению в части вертолетостроения был перевыполнен в разы — вместо запланированных 80 вертолетов было произведено и поставлено свыше 400, но с точки зрения проекта в целом, уровень сбалансированности всей системы целевых показателей и уровень выполнения недостаточны. Если посмотреть на ту же самую историю в разрезе ведомств, то окажется, что самое дисциплинированное ведомство — Минприроды, которое в течение трех лет стабильно выполняло все свои проекты на 100 процентов. Дисциплинированы силовые ведомства. У Министерства внутренних дел России был проект по обеспечению личной безопасности граждан, но, надо сказать, его довольно поздно утвердили. Не проявили себя, в частности, Минэкономразвития России со своими проектами, международный финансовый центр и другие.

Даже при таком упрощенном подходе к оценке результатов мы сейчас не говорим о конечных выводах, об изменении подведомственных сфер деятельности. Самая простая формальная проверка показывает, что с выполнением среднесрочных документов у нас дела обстоят не очень хорошо. Эта проблема неделю назад обсуждалась на совещании у Президента по вопросу указов 7-го мая. Что касается индикаторов высшего уровня, которые были заложены в ОНДП, то, как я уже говорил, детального разбора результатов не было. Формально отчетность была предоставлена, Аналитический центр подготовил и направил в правительство доклад, но время было упущено. По целому ряду показателей, в частности, в области здравоохранения имеет место перевыполнение намеченного. Показатели, прямо скажем, весьма инерционны, и едва ли можно ожидать, что непосредственно реализация проекта в течение трех лет привела к такому результату.

Конечно, все это опирается на выполнение федеральных программ, деятельность ведомств в течение многих лет и общую экономическую ситуацию. Мы прекрасно понимаем, что конец 2008-го и 2009 год — это период кризиса, дальше — посткризисное восстановление, рост доходов, уровня жизни и качества жизни. Наблюдается опережение по продолжительности жизни, мы уверенно движемся к показателям указа о 74-х годах — это ожидаемая продолжительность жизни в 2018 году. По рождаемости — опережение, младенческая смертность — выше плана, это означает, что мы отстаем, нам не удалось повлиять на ситуацию. Соб-

ственно, не очень хорошо с показателями смертности по категориям, но, как я уже говорил, посткризисное восстановление способствовало серьезному росту располагаемых доходов населения.

Изменилось соотношение трудовой пенсии и прожиточного минимума. Если брать показатели негативные, невыполненные, то это проблемы с ипотекой, с образованием; с вводом жилья, вроде, все неплохо, как и с подвижностью населения. Изначально оценки были скромными, и мы их существенно превзошли. Индекс потребительских цен практически удалось удержать на предполагаемом уровне, по производительности труда немножко не добрали до плана, и сейчас на новом этапе ставятся жесткие целевые установки увеличения производительности труда, если мне не изменяет память, увеличение практически в полтора раза. Не все благополучно с сельским хозяйством. По итогам оказалось, что эффективность работы транспортной системы, коммерческая скорость доставки продукции, по отношению даже к 2008 году, заметно упали, и сейчас, к сожалению, получается, что мы, устанавливая приоритеты на новый шестилетний срок, опираемся не на результаты, которые мы, по существу, достигли или не достигли.

То есть при изменении горизонта планирования получается так, что сдвигаются приоритеты, значения целевых индикаторов и получается, что сам факт их выполнения или невыполнения в 2012 году уже перестает иметь существенное значение. Хотел бы перейти к вопросу, который я озвучивал с самого начала, и к вопросу о том, насколько сложный и запутанный вид приобрела система документов стратегического планирования в отсутствие утвержденного закона.

Во главу угла, и собственно, это было абсолютно явным образом озвучено, были поставлены указы президента от 7-го мая. А правительство «развернуло» эти указы, полностью интегрировало в утвержденное основное направление деятельности. Механизмом реализации этих основных направлений, как предполагалось, должны были стать государственные программы. Что еще предполагал закон о стратегическом планировании? Утверждение стратегии национальной безопасности, долгосрочной бюджетной стратегии, которой нет до сих пор. Соответственно, пока еще по инерции у нас тянется история с концепцией долгосрочного социально-экономического развития, которая давно устарела, но тем не менее все плановые документы на нее упорно ссылаются — видимо, сейчас последует долгосрочный прогноз на замену ей. Таким образом, с одной стороны, у нас создана база для разработки и реализации государственных программ, то есть основные ключевые приоритеты заданы год назад. С другой стороны, стратегические документы разнородны и, на мой взгляд, слабо увязаны друг с другом. На данный момент степень их синхронизации совершенно недостаточна для того, чтобы реализовать пла-

ны по консолидированному приложению усилий всеми уровнями власти и положения указов от 7-го мая. Целый ряд документов просто требует актуализации в связи с новым прогнозом.

Сейчас получается, что указы 7-го мая охватывают целые сферы социально-экономического развития, которые ведомствам не подходят. Эти приоритеты должны спускаться на уровень регионов, каким-то образом разворачиваться в региональных стратегических документах и реализовываться региональными органами власти. Но когда мы берем в ведомственном разрезе всю эту систему, некоторые сферы начинают провисать. Такие проекты, как поддержка семьи, образование, пенсионная система — все выполнено на 100 процентов, и финансирование освоили. Но такой проект, как, скажем, по фармации, по итогам 2012 оказался слабым, и, собственно, госпрограмма была переформатирована с учетом поставленных задач. Очень неоднородны результаты в области транспорта, Минприроды по воде показало положительные результаты.

Проблема, на которую обратил внимание Президент (если почитать стенограмму заседания от 7-го мая), это проблема зависимости проектных, программных циклов от динамики финансирования. Такая цифра была озвучена неделю назад: из 190 миллиардов рублей, предусмотренных на реализацию основных положений указов, по итогам первого квартала было раскассировано всего лишь 10 процентов. Президент справедливо обратил внимание на сроки: мы опять в последнем квартале все будем тратить. Качество исполнения проектов сильно привязано к бюджетному циклу. Мы видим, что в первом квартале каждого года резко возрастает доля проектов, которые исполняются слабо. Прежде всего, за счет того, что не могут освоить деньги, потом потихоньку весь этот маховик разворачивается, и мы получаем к концу года низкую долю, то есть порядка 20 процентов проектов оказывается не успешно реализующимися. Этот цикл повторяется каждый год; если посмотреть на динамику в целом по федеральному бюджету, по освоению — с некоторым лагом она повторяется каждый год.

Было замечено, что некоторые субъекты Российской Федерации начали срочно перекидывать расходы на первый квартал, чтобы избежать таких упреков.

На что хотел бы обратить внимание, сравнивая ОНДП-2012 и ОНДП-2018. В ОНДП-2012 года было очень мало целевых индикаторов. То есть 25 показателей, конечно, не содержали исчерпывающую характеристику социально-экономического развития. На новом этапе перечень достаточно широк. Полностью развернуты указы президента от 7-го мая, и что самое главное — имеется прямая отсылка на них. Более того, мы попытались прямо по тексту ОНДП выделить и отметить цель — она совершенно явным образом присутствует. На новом этапе мы видим, что ме-

ханизмом реализации основных направлений является государственная программа, которая гораздо масштабнее, чем проекты ОНДП в свое время, имеет собственный проектный статус, финансовое наполнение, в общем, является очень мощным инструментом.

Существенным является то, что в государственных программах, как инструменте реализации приоритетов, были учтены те полезные уроки, которые мы извлекли из мониторинга ОНДП-2012. Был введен ежеквартальный мониторинг, произведена детализация до уровня контрольных событий. Насколько я понимаю, эта работа и сейчас не завершена, цель была поставлена — разобраться с этим к первому апреля, но возникли трудности.

Завершая свое выступление, я хотел бы обратить внимание вот на что: после изучения стенограммы совещания от 7-го мая возникает ощущение, что формируется параллельная система плановых документов. То есть формально мы имеем указы от 7-го мая, ОНДП, государственные программы, и правительство отвечает за их реализацию перед президентом. На совещании было сказано, что приняты указы от 7-го мая, утверждены дорожные карты и планы развития ведомств, которые уже через месяц должны быть синхронизированы с этими указами. В ведомственной разбивке все это необходимо реализовать на уровне субъектов Российской Федерации. То есть получается (и в этом, мне кажется, заложена потенциально большая проблема) — эти целевые приоритеты фиксируются не на уровне стратегических документов субъектов Российской Федерации, они раскассируются в ведомственном разрезе.

Это порождает трудности и с координацией, и с контролем, и с тем, кто несет ответственность за выполнение. Каким образом в ваших регионах эта синхронизация происходит? Как вы соотносите свои региональные стратегические документы с этими планами, дорожными картами и ведомственной раскассировкой приоритетов из указов от 7-го мая?

Носков К. Ю. Коллеги, предлагаю высказаться.

Барнашов В., Республика Коми. Совершенно верно было отмечено, что, вероятно, из-за того, что до сих пор закон о стратегировании не принят, у нас наблюдается целый каскад документов о стратегическом планировании. ОНДП является механизмом реализации госпрограммы или госпрограмма является механизмом реализации ОНДП?

Касательно вашего вопроса. Естественно, мы приняли дорожные карты, приняли планы мероприятий по реализации майских указов по реализации послания президента, по концепции защиты детей и так далее. И при этом все эти документы включены в рамки программного бюджета, в рамки государственной программы, целевых республиканских программ. И, по сути, происходит, конечно же, дублирование отчетности, показателей, мероприятий. И когда мы начинаем делать отраслевые,

либо ведомственные планы без финансирования, федеральные органы власти говорят: «Что это такое? Вы финансирование туда подтягивайте». И получается дублирование отражений финансирования, дублирование отражений результатов. Что мы сделали? Конечно же, мы не можем не принимать планы мероприятий по реализации майских указов и после того, как мы приняли все госпрограммы в прошлом году, планы мероприятий по майским указам вышли несколько позже. И сейчас мы во все наши государственные программы вносим, либо уже внесли, изменения по тем показателям, индикаторам, которые отражены в майских указах. То есть, если там есть обеспеченность детей местами в детских садах, значит, мы аналогичный, дублирующий индикатор вносим туда, его транспонируем. Было бы здорово, если бы нам не пришлось бы делать большую матричную структуру этих планов.

По индикаторам отдельно мог бы сказать, что отражение этих вещей, о которых вы сказали, выполняется или не выполняется. По моему субъективному мнению, индикаторы далеко не всегда зависят от тех планов и мероприятий, которые заложены. Еще один момент, который я отметил: цикличность по невыполнению планов мероприятий от первого к четвертому кварталу. Я сомневаюсь, что верно оценивать ход реализации проекта по деньгам. На мой взгляд, это не верно, и теория по управлению проектами тоже об этом говорит.

Покатович Г. Г. Вызывает опасения тот факт, что дублируется система, причем не просто дублируется, а именно в ведомственном разрезе. Было бы логично, если приоритеты, заданные на высшем уровне, интегрировались в стратегический документ, в стратегию социально-экономического развития региона, далее в государственные программы, бюджет, и все это в увязке с деньгами реализовывалось бы. Значит, сейчас мы имеем дорожные карты, в которых денег нет, и выходит, что когда средства направляются туда, то получается вариант той же самой государственной программы в сокращенном виде. Потому что вы же не придумываете каких-то других мероприятий, которых там нет, деньги-то законодательно оформленные.

Барнашов В. Мало того, идет новый разрыв, поскольку мы не можем не выполнить указания и поручения президента. Не буду называть фамилию министра, который сказал: «...я не буду принимать дорожные карты с дефицитом». Естественно, там были обозначены какие-то объемы.

Покатович Г. Г. С федеральными госпрограммами та же история. Когда государственная программа развития здравоохранения утверждена с подтвержденным финансированием на три года, а дальше сказано, что будет утвержден более затратный вариант, то через три года неизвестно, как мы будем ее наполнять. Или, например, госпрограмма по Дальнему Востоку, в которой заложено, если не ошибаюсь,

до 2020 года два или три триллиона рублей, а Минфином подтверждено порядка 300 миллиардов.

Небольшой комментарий касательно роли финансирования в оценке реализации проектов. Безусловно, деньгами это оценивать нельзя. Это один из тех компонентов, который может отслеживаться внутри года. Тогда не было жесткого ежеквартального контроля целевых программ, поэтому возможности были ограничены. Освоение финансирования — важный компонент для реализации проекта, хотя, безусловно, не единственный.

Акерман Е., *начальник контрольно-аналитического подразделения Думы Томской области, доктор экономических наук.*

Вы в выступлении поднимали вопрос о необходимости совершенствования системы мониторинга по итогам реализации ОНДП-2012. Предполагается ли в системе мониторинга ОНДП-2018 региональный разрез достижения целевых показателей?

Покатович Г. Г. Это открытый вопрос. Потому что буквально до того, как активизировалась работа по дорожным картам, было ощущение, что правительство будет контролировать ход реализации ОНДП в увязке с указами через госпрограммы и через тот региональный разрез, который присутствует в них. Сейчас же сложилась ситуация, все делается напрямую, через дорожные карты, когда основной инструмент контроля — там все показатели раскладываются по годам, по кварталам, и в подведомственной сфере отчитывается каждый министр. Не правительство отвечает за выполнение основных направлений, а министр за свою подведомственную сферу, в рамках которой он собирает информацию со всех субъектов — когда должны быть согласованы дорожные карты и так далее. Поэтому с учетом активизации этой работы по дорожным картам, я думаю, что мониторинга ОНДП-2018 как такового не будет. Сейчас ОНДП оформляют, задают связку между указами, как высшим приоритетом и госпрограммами, как механизмом реализации, поэтому, если мы хотим отследить, что происходит с ОНДП, мы должны наблюдать за госпрограммами.

Параллельно развивается система дорожных карт, которая то же делает в ведомственном разрезе. Поэтому отдельной системы, наверное, не будет, и оценивать выполнение основных направлений мы и президент будем, опираясь на индикаторы указов и на выполнение дорожных карт. Все к этому идет.

Третьяков А., *начальник информационно-аналитического управления, Ставрополь.*

Вопрос первый — уже год мы работаем над реализацией президентских указов и до сих пор, я думаю, коллеги меня поддержат, не совсем понимаем роль регионов в их реализации по отдельным направлениям.

В частности, не ясно, что такое высокотехнологичные рабочие места. Каким образом их нужно считать, и какова доля конкретного региона в реализации этого указа по созданию, в частности, высокотехнологичных рабочих мест. Во-первых, это временная методика, во-вторых, например, дворник нашего нанотехнологического центра является высокотехнологичным рабочим, это не серьезно.

Покатович Г. Г. Коллеги, думаю, что на этот вопрос мы лучше не ответим.

Третьяков А. Первый вопрос. Мы на местах не до конца понимаем, каким образом все это делать. И второе: сегодня привели пример серьезной недоработки в борьбе с увеличением младенческой смертности. По ходу выполнения майских указов меняются правила игры. В частности, с 2012 года внесены изменения в медицинской сфере. Соответственно, произошла чисто статистическая флуктуация, к реальному положению дел и к ухудшению, которое констатируется, это не имеет никакого отношения.

То есть стали рассматривать по-другому совершенно несопоставимые вещи, а мы на основании этого сейчас пытаемся говорить, что выполняется, что не выполняется и почему. Просто будто на матче по футболу начали играть в регби. По Ставропольскому краю у нас дефицит по реализации майских указов. Даже данные озвучивать не буду, чтобы никого не пугать. Мы сейчас стоим на перепутье, потому что вносим изменения в свои государственные программы. И мы не понимаем: либо набивать их воздухом, что неправильно, либо принимать реальные цифры, обеспеченные деньгами, но которые не позволяют нам выполнить указы президента, что мы тоже не можем себе позволить. Тем не менее мы работаем. Хотелось бы, чтобы мы понимали, что нельзя ориентироваться на деньги, потому что по отдельным проектам у нас идет финансирование сначала, потом реализация, а по большинству проектов, сначала производятся все работы, а потом оплата. Мы в первом, во втором квартале никак не можем этого сделать. Поэтому подобный учет, на мой взгляд, не очень точный и правильно организованный, толкает нас, если не на фальсификацию, то на подгонку под какие-то отчетные варианты, чтобы более или менее равномерно смотрелось.

Покатович Г. Г. Я даже не буду по пунктам отвечать — в общем-то, со многим можно согласиться. По поводу младенческой смертности: здесь сложность в том, что у Росстата есть манера походу менять методику, при этом не делать никакого обратного пересчета. Вот эта-то проблема сейчас пока никак не решается, к сожалению. Она будет очень важна, потому что в качестве единственного официального источника информации по показателям для дорожных карт мы все, так или иначе, будем опираться на Росстат, поэтому без обратного пересчета мы будем постоянно стал-

киваться с ситуацией, когда мы «три пишем, два в уме». Мы должны и будем пересчитывать обратным счетом за предыдущие периоды, чтобы иметь возможность сопоставления.

Что касается финансирования, то здесь я не могу полностью согласиться с тем, что в первом, во втором квартале неосуществимо — это просто проблема более широкая, она не связана непосредственно с исполнителем. Проблема часто упирается в Минфин. То есть, с одной стороны, задержки с выделением федерального софинансирования, с другой — сам Минфин говорит, что люди бьются за лимиты, выбивают себе, а потом держат их до декабря, не в состоянии освоить даже 10 процентов.

Что касается высокотехнологичных рабочих мест: Михаил Алексеевич Мантров, заместитель председателя правления ОАО РусГидро, неделю назад отчитался, что все создано, 40 процентов уже от планового показателя выполнено и перевыполнено. Возможно, они и дворников посчитали. Такая методика есть. В любом случае, как ни считай, какие индикаторы ни бери, это все равно какой-то срез правды в режиме фактически непосредственного контроля, когда Президент слушает доклады министра — у одного одни данные, у другого — другие, а в итоге либо они согласуются, либо министр пострадает.

Носков К. Ю. С другой стороны хорошо, что у нас Росстат пока не включен в реализацию майских указов и мы меняем статистику в сторону напряжения. Не так давно разбирали мероприятие по рынку свинины — я там узнал нечто новое. В 70-е годы для выполнения продовольственной программы Советского Союза, которая категорически не хотела выполняться, изменили статистику и стали мясом считать легкие, печень, голову, хвост, и она у нас стала выполняться, и мы на уровне капиталистических стран начали свинину производить.

Покатович Г. Г. Нет, это Минздрав вводит стандарты. Весь мир считает по одному, а мы до сих пор считаем по-другому. И для любых бизнес-планов приходится производить пересчет.

Носков К. Ю. Предлагаю послушать Татьяну Алексеевну Радченко, руководителя Дирекции по конкурентной политике Аналитического центра.

Радченко Т. А., *руководитель Дирекции по конкурентной политике Аналитического центра.*

В рамках ОНДП одной из приоритетных задач правительства является повышение национальной конкурентоспособности, производительности труда и создание условий для эффективного развития внутренних и внешних рынков. Именно поэтому была разработана дорожная карта по развитию конкуренции и совершенствованию антимонопольного законодательства. Говоря о конкуренции, мы понимаем, что конкуренция является важнейшим источником экономического роста и экономического

развития страны. При этом недостаточное развитие конкуренции чревато потерей конкурентоспособности российской продукции, как на внешних, так и на внутренних рынках. Основные причины слабой конкурентности могут заключаться в гораздо меньших объемах производства и более высоких ценах на тех рынках, где конкуренция слабо развита.

Более того, издержки производства на монополистических рынках всегда гораздо выше на единицу производства, потому что нет той конкуренции, которая побуждала бы монополиста нести издержки и снижать свои затраты на производство единицы продукции. И тем же самым подрываются стимулы к нововведениям и инновациям. Более того, монополистическое положение отдельных компаний на рынке приводит к тому, что потребители несут дополнительные издержки для обеспечения доступа к приобретению товара или услуги. Мы знаем, что значительная часть российских рынков достаточно высоко концентрирована с точки зрения рыночной власти у отдельных компаний. И мне хотелось бы остановиться на нескольких примерах и показать, как слабая конкуренция в отдельных российских отраслях влияет на ВВП.

Топливо-энергетический комплекс является важнейшим сектором экономики, он по итогам 2011 года обеспечил порядка 16 процентов валовой добавленной стоимости, более того, топливо и энергия, в принципе, составляют значительную часть издержек производителей. Например, по ряду отраслей производство и распределение энергии достигают порядка 30 процентов. С точки зрения развития конкуренции, наиболее слабо развитой является именно газовая отрасль. То есть, если, например, в сфере поставки нефти, угля и, в последнее время, электроэнергетики у нас существуют несколько крупных производителей. В случае с газовой отраслью значительная часть рыночной доли на российском рынке принадлежит Газпрому. То есть, по состоянию на 2011 год за счет собственной добычи Газпром обеспечивает порядка 70 процентов внутреннего потребления, не считая перепродаж трейдерам и независимым производителям. Ближайшим конкурентом Газпрома является компания НОВОТЕК. Цены Газпрома в настоящее время для населения являются регулируемыми, для конечных промышленных потребителей они тоже частично регулируемы, частично на них устанавливается определенный ценовой коридор. Для независимых производителей цены для населения также регулируемы, для конечных промышленных потребителей они не регулируемы. По состоянию на 2011 год на долю независимых поставщиков на внутренний рынок приходится примерно 30 процентов. Тем не менее несмотря на то, что существуют эти 30 процентов, и существует опыт перерождения крупных промышленных потребителей от Газпрома к независимым компаниям, есть определенные точки давления, которые позволяют Газпрому занимать доминирующее положение на рынке. В пер-

вую очередь это связано с тем, что Газпром контролирует порядка 72 процентов доказанных природных запасов в России, и более того, Газпром, как госкомпания, так же, как и Роснефть, имеет определенные приоритеты доступа к континентальному шельфу. Несмотря на то, что есть определенные возможности для создания совместных предприятий с другими компаниями, второй точкой возможного давления и сохранения контроля на этом рынке является то, что Газпром продолжает контролировать доступ к магистральным трубопроводам.

Это с одной стороны, конечно, есть определенное право дискриминационного доступа независимых производителей, тем не менее монополист будет продолжать расставлять приоритет в свою пользу. С постановлением правительства в 2011 году была принята попытка перехода к равной доходности экспортных поставок газа и поставок газа на внутренний рынок. Это означает то, что к 2015 году должно быть отменено ценовое регулирование на внутреннем рынке. И цены на внутреннем рынке будут повышены за счет того, что ориентиром равной доходности будут европейская цена минус транспортные расходы и экспортные пошлины.

Если мы российские цены сравниваем с зарубежными, с ближайшими зарубежьем и тем более с дальним, понятно, что, в принципе, в России низкие цены на газ. Но если мы будем сравнивать цены Газпрома с ценами ближайшего конкурента НОВОТЕК, то мы увидим, что разница в средней цене составляет порядка 25 процентов. Это указывает на то, что для газа существует потенциал снижения цены на внутреннем рынке.

Если же мы обратимся к ценам для промышленных потребителей, то здесь другая ситуация. Цена НОВОТЕКА для промышленных потребителей намного ниже газпромовской цены. В теории это называется «эффект ценового зонтика», то есть когда существует определенный доминирующий монополист на рынке, то любая следующая за ним компания может назначать любую низкую цену. И она не будет обвиняться в монополии на высокие цены на газ. Вот здесь ровно такая ситуация, такая высокая цена не означает, что это действительно конкурентная цена. Как и Газпром, так и НОВОТЕК в ряде случаев пользуются своей приговорной силой на рынке.

Кроме того, в период после 2015 года, даже если будет отменено регулирование, ожидать, что цены будут снижаться, не следует. Газпром будет переходить на более труднодоступные месторождения, где издержки добычи этого газа, в том числе поставляемого в перспективе на российский рынок, будут увеличиваться. Это приведет к тому, что после 2015 года вероятнее всего цены на российском рынке будут увеличиваться. Меж-

дународное аналитическое агентство указывает, что в результате монопольного положения Газпрома на российском рынке цена по сравнению с европейской ценой превышает 15 процентов. Такая ситуация на газовом рынке приводит к тому, что ежегодно российский бюджет теряет порядка 0,18 процента ВВП, то есть в абсолютном значении это порядка 100 млрд. рублей.

Другой пример — с грузовыми перевозками. Мы знаем, что по данным Росстата издержки на транспорт и связь составляют порядка от 5 процентов до 13 процентов в зависимости от различных отраслей. Проблема низкой конкуренции в секторе грузовых перевозок оказывает воздействие на конечные цены и на внутреннем рынке, и на экспортном, может влиять также на потерю конкурентоспособности российской продукции на внешнем и на внутреннем рынке. В первую очередь это относится именно к сектору железнодорожных перевозок. По сравнению с 70-м годом доля железнодорожных перевозок в общем объеме грузовых увеличилась на 15 процентных пунктов и составила уже по итогам 2011 года 85 процентов.

На этом же рынке тоже есть очевидный монополист — это РЖД, которые являются владельцем основной части транспортной инфраструктуры. РЖД всегда могут технологически обосновать, почему нет возможности предоставить инфраструктуру для независимых поставщиков. С 2003 года тариф на грузоперевозки формируется из двух частей — тариф на пользование инфраструктурой и оплата за использование вагонного состава.

В чем была идея этой реформы? Попытаться максимально развить конкуренцию на рынке, снизить эту вторую составляющую. Что оказывается? В части оплаты за пользование инфраструктурой РЖД продолжает доминировать, здесь цены устанавливаются государством. Вторая часть — пользование вагонным составом — здесь есть определенная конкуренция, она развилась, но доля РЖД продолжает составлять порядка 45 процентов. При самых консервативных оценках от такой слабо развитой конкуренции на рынке грузовых перевозок ежегодно страна теряет порядка 1,38 процента ВВП.

Следующий пример — рынок строительства. Социальная значимость этого сектора заключается, прежде всего, в том, что развитие строительства будет способствовать определенным положительным демографическим процессам, обеспечению мобильности населения, снижению социальной напряженности в этой части. Роль строительной отрасли для развития конкуренции имеет мультипликативный эффект. В частности, конкуренции на строительном рынке будет способствовать спрос на строительные материалы, появятся дополнительные рабочие места и доступность коммерческой недвижимости.

Вместе с этим административные барьеры в этом секторе проявляются как в части обеспечения доступа к земельным ресурсам, так и в части доступа к инфраструктурным составляющим и коммуникациям. По результатам опроса строительных компаний в 2010 году, Институт экономики города показал, что 76 процентов опрошенных строительных компаний указывают на значительную роль административных барьеров в развитии этой отрасли. Более того, административные барьеры приводят к тому, что цикл строительства увеличивается почти в два раза. И наличие большого перечня разрешительных документов создает определенные возможности для коррупционного поведения должностных лиц. По оценкам Института проблем правоприменения, на стоимость административных барьеров приходится от 25 до 30 процентов себестоимости на один квадратный метр. Это в регионах, а в Москве составляет порядка двух третей, почти 70 процентов. То есть Росстат нам позволяет посмотреть на фактическую себестоимость квадратного метра. В пересчете на вводимые квадратные метры примерная потеря ВВП от таких административных барьеров может составлять от 0,21 до 0,54 процента ежегодно.

Именно в этих целях для развития конкуренции на различных рынках российских была разработана дорожная карта по развитию конкуренции и совершенствованию антимонопольного законодательства. Данная дорожная карта была утверждена в конце прошлого года, в декабре. Этому документу предшествовала программа развития конкуренции в Российской Федерации, которая была утверждена в 2009 году.

Но по результатам даже предварительного мониторинга, в середине 2012 года было понятно, что ничего из этой программы не выполнялось. И именно это стало основанием для разработки дорожной карты. Значительная часть экспертов скептически относится к тем положениям, которые включены в дорожную карту, к самой идеологии этой дорожной карты, где самоцелью является развитие конкуренции, а не созидание, в то время, как конкуренция должна развиваться за счет создания условий для этого развития. Также есть ряд замечаний к тем мерам, которые включены в дорожную карту.

Существует другой стратегический документ, который был утвержден в начале 2013 года Федеральной антимонопольной службой. Это стратегия развития антимонопольного регулирования до 2014 года. В чем основная проблема? В том, что дорожная карта разрабатывалась как основной альтернативный инструмент тем инициативам, которые принимают антимонопольные службы, именно поэтому в дорожную карту включались в качестве исполнителей ряд других ведомств.

И сейчас сравнение этих двух документов показывает, что и по целям и по мерам они совершенно расходятся. Это создает определенный риск исполнения как одного, так и другого документа. Наверное, на дан-

ный момент подводить какие-то итоги реализации дорожной карты преждевременно. Первый мониторинг ежеквартальный, который был проведен Минэкономразвития, показал, что основная часть тех мероприятий, которые заложены в дорожные карты, больше связана с реализацией отраслевых направлений. И большая часть из них сейчас находится либо на этапе разработки предложений, либо на этапе разработки инициатив и изменений в законы.

Носков К. Ю. Есть ли вопросы?

Вопрос: Примеры, которые Вы приводили: Газпром, РЖД, это все товарные рынки Российской Федерации, это не субъектовые товарные рынки. Тем не менее в соответствии с программой развития конкуренции каждый субъект должен принимать свой план мероприятий по развитию конкуренции. В чем смысл?

Радченко Т. А. Это основная позиция критики данного документа, потому что никто не понимает на основании чего и как регионы должны вводить свои нормативно-правовые акты, мероприятия по развитию конкуренции. Это и является основным риском исполнения этих положений. Я принадлежу к критикам этого положения дорожной карты.

Носков К. Ю. Мы даем правительству рекомендации, мы не правительство.

Радченко Т. А. Может быть, кто-нибудь из региональных представителей скажет, у кого-то уже был опыт внедрения таких мер по развитию конкуренции? Первый мониторинг показал, что это направление пока пробуксовывает и основные мероприятия как раз идут по отраслевым направлениям. Основной упор принадлежит профильным федеральным ведомствам. Потому что — как показывает опыт с федеральной антимонопольной службой — она идет по направлению реализации своей стратегии, которая, совершенно не бьется с положениями дорожной карты.

Носков К. Ю. Следующее выступление — Леонид Маркович Григорьев, главный советник руководителя Аналитического центра с темой «Внешнеэкономические условия развития российской экономики в средне- и долгосрочной перспективе».

Григорьев Л. М. Я заведующий кафедрой мировой экономики в Высшей школе экономики на карагановском факультете. Заведовал сектором мировой конъюнктуры в Институте мировой экономики и международных отношений в 80-е годы. В 1981 году Председатель Совета министров Советского Союза Н. А. Тихонов решил перепроверить Госбанк и Министерство межсвязей, как оно тогда называлось, и мне поставили «рейтер» в 1981 году. Это стоило 40 тысяч долларов в год. Я был единственный представитель экспертного сообщества, у которого был свой «рейтер». В 70-е годы я работал у академика Р. М. Энтова. Это был сектор в ИМЭМО. А в 80-е я был

заведующим сектором. Мы делали ежеквартально семь страниц обзора мировой экономики и одиннадцать таблиц. Металлы, нефть, процентные ставки, валюты — абсолютно все. И было приложение к журналу «Мировая экономика и международные отношения» — кто постарше, его видел, оно выходило раз в год в августе. Потом я работал в правительстве один год у Е. Т. Гайдара, мне не понравилось. Я пять лет был в Мировом банке, потом вернулся и продолжаю делать то, что делал всю жизнь, и что делала моя семья с 19 века, — преподаю. У меня дед был преподавателем математики в гимназии. Да, у меня есть еще «третья шляпа» — я Председатель правления WWF-Russia уже семь лет.

Все нефтяные кризисы 70—80-х годов я описывал онлайн, как теперь говорят, ежеквартально, с ходу. Я представляю академическое сообщество, занимающееся прикладной экспертной работой. В апреле вышел прогноз до 2040 года, сделанный Институтом энергетических исследований Академии наук (ИНЭИ РАН) академика Алексея Александровича Макарова. Я делал экономическую часть.

Чего мы не делаем — мы не ходим на телевидение и на радио, не спорим там с шарлатанами. Это несчастье, но в стране есть несколько групп сектантов. Почему-то только у нас, больше их нигде нет. Одна группа предсказывает крах американского империализма, доллара или евро примерно раз в неделю. Вы их всех знаете. А другая группа предсказывает кризисы. Кризисы предсказывать очень легко — вы просто предскажете их каждый день, лет через семь-восемь это сбывается. После чего вы ходите и рассказываете, что предсказали кризис.

Мы начали выпускать ежемесячный энергетический бюллетень. Первый вышел в апреле, второй будет представлен начальству 25 мая. Мы воссоздаем нормальную службу мониторинга реальных процессов в мире и в стране.

В принципе, мы начали для простоты представления структуры мира делить просто его на четыре части.

США — четверть миллиона ВВП. Секта гробовщиков американского доллара никак не понимает, что доллар — это внутренняя валюта страны с четвертью мирового ВВП. Она никуда не денется, все равно ею будут платить внутри, и платить будут по долгам.

Вторая часть — Китай. Это совершенно другой организм, он совершенно по-другому растет, по-другому устроен. Там работает КПК, съезды проводит. Хотя очень непонятно, что с экономикой. И со статистикой непонятно. Но тем не менее они, скорее всего, обгонят США в течение десятилетия. Это другой мир, противоположный американскому.

И два остальных мира — это «развитые не США» и «развивающиеся не Китай». Это удобно для того, чтобы мыслить, потому что эти четыре мира по-разному живут.

Со времен большой войны ВВП мира ни разу не падал. В развитых странах — падал. Но развивающиеся страны росли. Мы действительно переживаем выдающийся кризис в истории человечества.

Осенью 2008 года я выступал у Д. А. Медведева. И я ему раскладывал примерно, как это будет происходить, была презентация — в этот момент в октябре-ноябре встали мировые перетоки капитала. Мир стоял перед коллапсом. Его, кстати, G-20 вытаскил, не дав развиваться протекционистским войнам. Тогда действительно сумели предотвратить развитие событий по сценарию Великой депрессии 30-х годов. Это действительно самый тяжелый кризис — если не считать войны — 1929—1933 годов.

Развитые страны не будут иметь доминирующего положения по ВВП. Это не значит, что они ослабнут совсем. Это не драматическая ситуация.

Кто больше всех упал? Оказывается, Германия. Мы-то думали, что у них все в порядке. У них, в конце концов, действительно более-менее все в порядке. Но в первый-то момент они грохнулись на 20 процентов. Промышленный экспорт по всему миру рухнул.

Посмотрите на Великобританию. Она не просто рухнула, они ушли в финансовый сектор и деиндустриализируются на полную катушку.

США упали — одно из самых глубоких падений, но почти вышли.

Мы вышли, держимся на пределе.

Но, в принципе, мир не решил инвестиционную проблему. Вы знаете, кто чемпион Европы по прохождению удачно кризиса? Поляки. В плюсе и по потреблению, и по инвестициям против докризисного уровня. На чем они это сделали? На Германии. Пример — оконные рамы. Было одиннадцать компаний в Германии, разделивших рынок Германии; тихо сидели, производили рамы. Вступает Польша в ЕЭС в 2004 году, три года осваивались — кризис. Они по тем же технологиям за полцены завалили рамами Германию. Подорвали всю производство немецким компаниям, но прошли кризис почти без падения.

А чемпионы мира на минус — латвийцы. Минус 25 процентов. Это просто самоубийство. Там премьер усидел и угробил экономику.

Мы не обсуждаем самое главное, что у нас не работает в экономике: норма сбережений к ВВП за 30 процентов, а норма накопления — за 20; в разнице 7—10 процентов ВВП мы вывозим с начала 2000-х годов.

Вы знаете, много стран в мире модернизировались. А некоторые модернизировались на иностранном капитале. Американские железные дороги в 19 веке строились на голландский и английский капитал.

Мы пытаемся модернизироваться и одновременно вывозить примерно 25—30 процентов инвестиций. Главная проблема — мы не реинвестируем доходы от экспорта.

Китайцы тоже вывозят, но у них ненормальная экономика. У них 50 процентов норма сбережений, 37 процентов доля потребления ВВП. У нас 50 с лишним, у американцев 70. Это вообще фантастика какая-то, как вообще такая экономика может сложиться и работать.

Но, в принципе, норма накопления упала. У американцев всегда очень низкая норма накопления, у англичан. У американцев колоссальная, очень высокая эффективность инвестиций с точки зрения влияния на рост и производительность труда, очень низкая доля капиталовложений, закапываемых в землю навсегда в виде труб и бетонных оснований. Они этого не делают. Климат, правда, хороший. Короче говоря, если смотреть по оборудованию, то у них очень высокая норма накопления. А мы продолжаем все закапывать.

В Германии номинальная часовая зарплата за четыре года кризиса выросла процентов на 14, вровень с инфляцией. А где больше всего выросла зарплата во время кризиса? В Испании. Плюс 40 процентов, соответственно, 20 процентов безработных.

Вот разница между жестким капитализмом и мягким. Мягкий капитализм хорош во время подъема, но совершенно не работает во время кризиса. Жесткий капитализм отвратителен всегда, но во время кризиса он проскакивает легче.

Импорт. Понятно, что Великобритания перестала что-либо импортировать — ну не производишь, так и не импортируешь.

Посмотрите, что сотворили американцы. Медицинская реформа Обамы. Они потратили лишнего. Большие расходы, на безработицу. Немножко войны. Суммарные военные расходы США больше, чем сумма военных расходов остальных стран мира, вместе взятых. Наблюдается очень большое падение доходов, то есть они пошли в чистое кейнсианство.

Была передача на телевидении, М. Леонтьев, с которым мы 20 лет с лишним дружим, осенью 2008 года стал говорить: «Как же так? Они накачивают расходы, это неправильно». Понятно, что неправильно. А я ему говорил: «Ты ведешь себя как вегетарианец, который недавно уверовал и перестал есть мясо. В это время учитель, который тебя склонил к вегетарианству, ест на твоих глазах кровавый бифштекс. Ты говоришь: «Учитель, как ты можешь?» Он отвечает: «Кушать хочется».

США вытаскивали себя по-кейнсиански. Сейчас они с трудом возвращаются.

Европейцы сделали другую вещь. Они стали консолидировать бюджеты и давить на темпы роста слишком рано. Они решили, что кризис будет V-образный, короткий. В 2010 году, когда уже пошел рост, начали придавливать бюджетные расходы, притормозили подъем и влезли в ужасную депрессию.

Братья Леманы (Lehman Brothers) торговали мелочевкой в Сан-Франциско еще в 1830-х годах. Банк основан в 1853, по-моему, году. Банкротство Lehman Brothers — это как отмена Шекспира. Это что-то совершенно невероятное. Поэтому психологически — если грохнулся Lehman Brothers, все бегут. Стадное поведение. И начинается кризис. Вот почему нельзя предсказывать кризис — вы начинаете предсказывать кризис, вы его ускоряете.

Мы — это первый нормальный кризис рыночного капитализма в России. 1998 был искусственный, без него можно было обойтись. Не держали бы шесть рублей, не устроили бы свистопляску с ГКО. Это был искусственный кризис. Искусственный — не в том смысле, что нарочный, а в том смысле, что он от дурости некоторых элементов экономической политики. Вот что у нас происходит, происходило по всему капиталистическому миру весь 20 век. Наше население вело себя абсолютно так же, как во всех развитых странах. У нас уровень образования и интуитивного экономического поведения населения выше, чем в развитых странах. Почему-то Советский Союз воспитал 100 процентов рыночников.

Доходность по облигациям — тут мы чемпионы. Соответственно, в наш банковский сектор приходит и иностранный капитал после кризиса. Везде вкладывать очень трудно, очень низкие ставки. И банковский сектор зарабатывает, почти как нефтяной. Они платят безумные проценты, 10—12 процентов. Да, но они дают-то в долг под 20—30 процентов — совершенно сумасшедшие деньги зарабатывают.

Нефть и газ — то, что нас всегда волнует больше всего. Во-первых, строго говоря, там уже начали меняться названия. Напомню, что Юралс всегда был в среднем на два доллара дешевле Brent. Это зависело, в основном, от сернистой татарской нефти, там смесь чуть хуже, поэтому он был немного дешевле.

Весной 2009 года состоялся ученый совет в Институте мировой экономики и международных отношений РАН (ИМЭМО), где, по-моему, даже И. И. Сечин был. Я говорил, что мы попадаем в коридор 70—90. И действительно, мы простояли в этом коридоре до Фукусимы и Ливии. Вот тут начало взлетать, потом падать, и начал рынок раздвигаться. Потому что американская нефть заперта внутри. То же самое с газом: внутри США запертый сланцевый газ — 100 долларов за тысячу кубов, в Японии — 600, в Европе — 300—400. Совершенно рынок по ценам распался.

Это нормально для данного момента. Потом это изменится.

По нефти цены тоже разъехались. Вот что, собственно, представляет из себя европейский рынок. Видите, уже разницы в динамике между Юралс и Brent практически нет.

Мировая профессура искала связь между финансовыми трейдерами и ценами на нефть. Ничего не нашла, то есть доказать ничего не могли.

Нет никаких осмысленных экономических доказательств влияния трейдеров, потому что работают на разнице. Танкер, который идет две недели из Персидского залива в Европу, перепродают 20 раз за время следования, но, в конце-то концов, он приходит.

Мы показали, от чего зависит нижняя цена на нефть. Дело вот в чем: практически нет проектов пока на массовую нефть, где была бы цена меньше 80 долларов. Шельфы, северá, северá дороже.

Но есть еще один показатель, который я придумал в 2002 году. Тогда шел разговор о ценовой войне по нефти. Нас подбивали войти в ценовой конфликт с Саудовской Аравией. Я говорил, что Саудовская Аравия с нами воевать не может, потому что у нее, если взять бюджетные расходы и разделить на баррели экспортируемой нефти, получается 22, тогда и цена была 22. То есть, какая война-то? Это что, она будет сбивать цены и уходить в бюджетный дефицит?

Поэтому надо иметь в виду — ключевые арабские страны загнали свои бюджетные расходы, как и мы, вверх, под высокую цену на нефть. Таким образом, Brake even point (точка безубыточности. — *Ред.*), где равенство, в данном случае, нет бюджетного дефицита для Саудовской Аравии уже за 90. Поменьше только для Кувейта и ОАЭ.

Надо понимать, что все страны такого типа на нефтяной цене подняли, прежде всего, расходы. Поэтому, когда мы говорим о бюджетном дефиците, мы учитываем эти доходы, имея в виду, что половина поступлений в бюджет — это нефтяная рента. Причем это не газ, это нефть, это именно экспортные пошлины, а не столько остальные доходы. И напомню: у нас Минфин забирает 90 и чуть больше процентов всего валового дохода компаний, если цена выше 27 долларов. Потом дает льготы на инфраструктуру, начинает понемножку отдавать.

Поэтому, в принципе, этот коридор сдвинулся вверх с 70—90 на 100—110. Но обратите внимание — это колебание в некотором коридоре. Остановить это колебание нельзя, да и не нужно — коридор этот держится снизу на бюджете Саудовской Аравии, потому что, если они влезут в дефицит, то ограничат добычу. Я покажу, как это было сделано.

Мировое предложение по нефти: она перестала быть, за исключением самой Саудовской Аравии и еще пары мест, топливом для электростанций. Процентом 30 нефти в мире идет в химию, остальное — автомобили, самолеты, поэтому прогнозирование объемов потребления нефти основано, конечно, на транспорте.

Газ конкурирует с атомной энергией, но только на электростанциях. Это одна из причин, почему на нас давят в Европе, чтобы мы отцепились с газом от нефтяных цен, потому что когда-то было просто и понятно — у тебя дороже нефть, ты уходишь в газ на электростанции. Сейчас этого почти нет. Европейцы, конечно, абсолютные лицемеры с рассказами о за-

шите климата. У них третий год бешено растет потребление угля вместо газа. Потребление газа на станциях падает, потому что он дорогой.

И пошел бешеный экспорт американского дешевого угля в Европу, потому что дешевый американский газ выдавил дешевый американский уголь в Европу на экспорт.

На один киловатт-час при газе выбросы составляют, по-моему, 398 граммов, а при угле — 892. Приблизительно 400 на 900. Но это огромная разница. То есть, если взять и перевести сейчас все угольные станции в мире на газ, то проблем с климатом не будет? Не будет ни потепления, ни похолодания, ни смерчей, ни засух, ни наводнений?

Потребление топлива в день, было примерно 86—87 баррелей. Кризис, падали цены. Вышли все равно к 92. Все разговоры только про то, что нефть куда-то исчезнет, — пока никуда не исчезнет. Но развитые страны, конечно, уходят вниз, переходят практически к плоскому потреблению нефти.

Предложение нефти: добыча в Саудовской Аравии корректируется. Мы являемся безбилетниками. Есть такая теорема о безбилетнике: это тот, кто не платит, а едет. То есть, он не выполняет никаких правил, а ему хорошо. Цену обеспечивает, конечно, ОПЕК, мы получаем эту цену даром. Мы не участвовали в картеле, мы не снижали добычу. Но мы не увеличили, мы его не подрывали, мы вели себя очень прилично во время кризиса. Конечно, стонал ОПЕК, мол, могли бы и снизить. Но мы этого не делали. Причем развитые страны говорили, что могли бы увеличить, мы говорили, что нам тоже трудно. Мы разрешили эту ситуацию. Хотя у нас принято обычно ругать правительство.

В принципе, все технологии в энергетическом секторе, которые применяются, просуществуют до 2030—2035 годов. Я напому, что большие инвестиции в обрабатывающую промышленность, какие-нибудь проекты, скажем, автомобильные, химические, по 2—3 миллиарда долларов. Это же очень мало в нефти. А большие проекты в нефти — 8—10 миллиардов, и это маленькие проекты в газе, где по 20—30 миллиардов по серьезным проектам.

В энергетике страшная инерция. Практически все выбросы углекислого газа на 2030 год полностью детерминированы существующими технологиями. Различия минимальны, как и в целом по энергетике. Структура энергетики в 2030—2035 годах не может радикально отличаться от нашей. Но тенденции, которые будут ее менять, формируются сейчас. А вот за 2030—2035 годами я уже вам особо ничего не обещаю.

Прогноз добычи: мы полагаем, что мы все-таки не удержимся, скорее, будем медленно съезжать. По одним оценкам, мы к концу периода 2035—2040 годов опустимся процентов на десять по добыче нефти, примерно на 50 миллионов. Может не быть экспортного спроса.

Предстает очень сложная картина: умеренно-неоптимистический прогноз, существует масса разных пессимистических сценариев — прорывается сланцевая нефть, еще что-то. В Китае остановился экономический рост, упал спрос. Почему он не оптимистический? Потому что все время пытаются планировать под желаемый вариант, который, может, и не будет осуществлен. Бессмысленно инвестировать средства в проект, который может не реализоваться. Вы должны продвигаться чуть-чуть осторожнее — это относится ко многим областям. Просчет вариантов в мире сейчас очень затруднен.

Мировые цены стабилизировались. Что это означает для внешних условий развития России? Что мы имеем, наверно, спокойный коридор 10—20 лет по объемам и по цене. Но после этого периода цена-то, может, и останется, а вот с физическим объемом экспорта могут быть проблемы, то есть рассчитывать, что потом будет так же хорошо, как теперь, не особенно приходится.

Есть графики цен с начала двадцатого, даже с конца 19 века. Всегда металлы, в частности медь, и зерно «скакали», как и нефть последние 40 лет. То есть нефть стояла плоско и низко до середины 70-х, а потом присоединилась к тем прыжкам. Это нормально для ценовых колебаний сырьевых товаров в рыночной экономике.

Теперь о ценах на газ по регионам. В США почти перестали бурить на газ: у них где-то тысячи полторы, по-моему, вышек, они — и на газ, и на нефть. Перешли на нефть. Только на одном очень крупном месторождении продолжают бурить на газ, потому что он заперт. Традиционно законодательство препятствует экспорту сырья. Но еще пять лет назад не было известно, что сложится такая ситуация со сланцевым газом — строили терминал для приема сжиженного газа. Повезло в каком-то смысле, что удалось снизить добычи. Но при этой цене, повторяюсь, бурение резко сократилось.

Но вообще, в США идет революция в газовых доставках. Вы знаете, что появился такой супертанкер — японцы, по-моему, сделали — он уже на плаву, правда, еще не эксплуатируется. Он, во-первых, способен перевезти миллион тонн газа. А во-вторых, он плавает, как Наутилус, почти под водой. Это и завод по сжижению-разжижению. Не нужны порты: он подходит к берегу, к нему прокладывают шланг, засасывает огромное количество газа, превращает его в сжиженный. А в месте доставки — врезка в трубу и выгрузка. Технологические революции происходят не только Smart Grid в сфере электричества, но и в области доставки.

Что произошло? Во время кризиса 2008—2009 годов резко упал спрос на сжиженный газ в Азии. А там были контракты take-or-pay, то есть были практически проплачены. И колоссальное количество сжиженного газа, невостребованного в Японии и Корее во время кризиса и при бы-

стро закрывающемся американском рынке, двинулось в Европу почти по демпинговым ценам. Так дешево, почти по цене доставки, потому что в значительной мере он был проплачен. Японцы за него заплатили, чтобы европейцы потребляли дешевле. И этот кавардак технический в отрасли совершенно ушел из вида и прессы и политиков.

Потребление газа. В Европе впервые в истории оно упало. Мы потребляем газ, как Европа. Нас раза в три с лишним меньше, ВВП у нас на душу и по объему поменьше, а газа мы потребляем немислимое количество. Продолжаем его гнать по трубам по деревням — уж давно пора перейти где на ветряк, где на прогуженный насос. Надо уходить в распределенную энергетику, в малую. Сорок тысяч деревень по стране — и все на трубе.

Я просто показываю, что, в принципе, нефти и газа в мире много, и какого-то большого свободного рынка, который требовал бы лишние сто—двести миллиардов кубов, не видно.

В Азии говорят о Китае очень осторожно. Китай, конечно, находится в тяжелейшем положении: китайцы добывают и перевозят на электростанции в год три миллиарда тонн своего угля и еще докупают миллионов двести-триста. По праздникам не идут пассажирские поезда из городов в деревню — невозможно протолкнуть поезда между угольными составами.

Объем выбросов парниковых газов от китайских угольных станций растет гораздо быстрее, чем во всем остальном мире. Они за несколько месяцев уничтожают то, что мир экономит годами.

О климате. К сожалению, мы превысили рекорд за последние несколько тысяч лет. Надо осознавать, что, конечно, переход на газ был бы спасением, но для Китая голубое топливо очень дорого. Есть регионы, которые могут платить за дорогой газ, они уже покупают. Но это намного дороже, чем внутренний уголь. Конкурентом, следующим за нами на рынках Тихоокеанского бассейна, будет Австралия.

Вы понимаете разницу между европейским и англосаксонским правом? Рассказываю на всякий случай. У англосаксов все просто: вот ферма твоя, если забурил и нашел там алмазную трубку или нефть, или там труп — все это твое. Наполеон ввел правило: что на земле — твое, под землей — государства. Поэтому быстрый выход, быстрая реакция англосаксонского климата в добывающей промышленности в этом сказываются: пришел, вложил деньги, пробурил, добыл, продал, налоги заплатил — увози. Никаких проблем. Поэтому Австралия съедает сама тридцать семь, под срок миллионов кубов, не больше, а выходит в обозримом будущем на двести—двести пятьдесят миллиардов кубов газа. Тяжелый газ, дорогой, грязный местами, половина традиционного, половина неконвенционального, но страна выбросит их на рынок.

Думаю, что объемы потребления газа будут огромны. Например, есть категория бедных стран, которые начинают добывать газ на экспорт, а потом срывают контракты. Так было с Египтом, так было с Индонезией. Газ — это «топливо бедняка», и государство рано или поздно, создав систему экспорта, начинает захватывать этот газ и отпускать беднякам субсидировано. Объем потребления увеличивается, доходы нет. Даже там иногда в минус, как вода, как электричество.

Уголь выдерживает конкуренцию, потому что он под ногами, это наименее отправляемый за границу товар, поэтому загрязнение увеличивается в объеме, пропорциональном количеству недорогого топлива под ногами, — чем больше его будет, тем больше на него будут переходить.

О потреблении газа по регионам мира: Северная Америка, Европа, развивающиеся страны растут.

О добыче: нам записали сумасшедшие объемы. Мир верит, что мы это будем добывать. Может быть, и будем. Вопрос — для внутреннего или для внешнего потребления, потому что внутренне мы столько тратим, что надо подумать о более рациональном использовании газа.

Еще возникнет проблема с внутренним газом: постепенно исчезают старые месторождения с сухим метаном, и приходит жирный газ из нефтяных месторождений. Его, во-первых, жечь вредно — это химическое сырье: увеличивается его доля в газе. Конечно, с этим что-то надо делать. Рынок нефтехимии забит, все сами перерабатывают, и многие наше сырье. Мы «прозевали» эти 10—15 лет, когда можно было на рынок влезть.

О ценах на газ. Был какой-то спад, но где-то пятнадцать—двадцать процентов газа торгуется сейчас СПГ на спотовом рынке. Алжирские и норвежские контракты, как и наши долгосрочные и, соответственно, цены привязаны к нефти. Только они более чутко реагируют. Газпром упорствует, трудно отступает, поэтому потерял часть европейских рынков. Странные взаимоотношения сложились с Украиной. Такой хороший был рынок, теперь они уходят и от нас.

Американцам, вообще говоря, надо не выпускать газ на внешние рынки — он такой дешевый — а пустить его на ускорение роста, на химию. В США стали переезжать газо-нефтехимические заводы, то есть то, что они закрыли когда-то, вдруг начало открываться снова, потому что газ в три—пять раз дешевле, чем в остальном мире.

Короткое обобщение темпов роста мира и наших — понятно: мы растем где-то 3,5—4 процента, мир показывает около 3 процентов.

Прогнозы по темпам в значительной мере отличаются друг от друга оценкой будущего Китая. Более-менее понятно, что остальной развивающийся мир будет подниматься быстро, но не драматически, не так, как Китай, 3—5 процентов.

Понятно, что развитый мир будет расти сравнительно медленно — 1,5—2 процента. Если Китай прибавляет 7 процентов — это одни темпы роста, если 5 процентов, то, соответственно, это другие темпы роста в мире в целом. Поэтому прогнозирование выглядит шаманством, можно посчитать все, кроме одного — вы не знаете, что будет в Китае: сменилось руководство, изменилась политика. Они впервые поставили задачу необходимости выравнивания социальной структуры при темпах роста, то есть сокращения неравенства. В их условиях это не так просто, потому что у них огромное население, их по численности вот-вот обгонит Индия: четыреста миллионов живет прилично, но остается миллионов восемьсот очень бедных. Примерно по двадцать миллионов направляются из деревни в город каждый год. Если темпы роста падают ниже 5 процентов, возникает проблема занятости в высокопроизводительных отраслях в городах. Центральные районы страны по-прежнему нищие.

Выход из кризиса, учитывая, что еврозона грохнулась на полпроцента проблематичен. Европа остановилась — очень заметно. Европейский Союз, старое его ядро, замедлился в 2000-х годах, причем не в этот кризис, до того, когда стал расширяться. Это и Англия, и Германия, и Франция.

Германия выкарабкивается и за всех платит. Надо иметь в виду один психологический аспект: время, длительность кризиса начинают играть роль — люди переносят нормально год—два кризиса, если они знают: «Все равно сейчас выйдем — всегда выходили, сейчас так же будет».

Испанцы три—четыре года ждали, теперь начали эмигрировать в Латинскую Америку. Ирландцы возвращались из США в Ирландию — там был бешеный рост — теперь поехали назад. Поляков полмиллиона приехало в Лондон и уехало назад на родину.

Кризис влияет на состояние умов эмиграции, население всего мира устало. Обратите внимание: за исключением США, где кризис стал более-менее ослабевать — там имелась политическая специфика, и Латвии, где большая политическая составляющая — в других странах многие президенты и премьеры были снесены за последние два года. Правые были при кризисе — левых выбирают, левые были при кризисе — правых.

Невозможно планировать экономическую политику при такой ситуации. Мир находится в очень опасной зоне фрагментации внутренней политической нестабильности во многих странах. Неприятные времена. Такое было. Это, конечно, не времена фашизма 30-х годов, это больше напоминает хаос перед Первой мировой войной.

Сейчас уровень личного потребления больше, чем в Советском Союзе, а капиталовложения по абсолютным объемам меньше. На последнем этапе существования Советского Союза мы вводили на территории Рос-

сии три—четыре гигаватта электрических мощностей. Потом мы ввели три, столько же, ввели одну годовую норму за семнадцать лет, с 1989 по 2005 год. В 2005 году, москвичи помнят, когда у нас все остановилось.

Мы потеряли десять-пятнадцать лет. У нас ВВП сейчас чуть-чуть выше ВВП 1989 года, на несколько процентов.

Капитал к нам идет, потому что у нас все прибыльно, но он спекулятивный. Премьер сказал, что нужно офшор сделать на Дальнем Востоке — я думаю, что дальневосточники очень обрадовались, но преждевременно. Да, и еще нужно изменить Конституцию и объявить предприятия экстерриториальными по отношению к Москве минимум на 30 лет. Потому что как только вы начнете там что-то делать, придет прокуратура и всех посадит за нецелевое использование офшорных денег, а в этом вся идея офшора.

Хотите долгосрочный капитал — создавайте климат.

Теперь по возможным размерам импорта долгосрочного капитала. Существует какое-то недоразумение, что иностранными инвестициями можно заменить внутреннее финансирование. Это недоразумение. Нигде в мире вы не найдете такого. В Грузии строили трубу Баку—Джейхан. А до этого из Грузии из пяти миллионов миллион уехал, все встало, норма накопления составляла шесть процентов ВВП. Это примерно на уровне починки крыш, даже без дорог. Вдруг строится труба. Я не верил своим глазам: 80 процентов капиталовложений страны в транспортном секторе, только одна труба. В этом случае могут быть иностранные инвестиции. В стране с нормальной экономикой, если у вас норма накопления 24—25 процентов, иностранных инвестиций из них может быть два пункта — 10 процентов.

Вы можете привести, конечно, какого-нибудь иностранного олигарха, продать ему озеро Байкал или еще что-нибудь. Но это же не меняет картины — нужен инвестиционный климат для всех.

Мы вывозим прямой капитал. Народ покупает квартиры в Болгарии — это экспорт прямого капитала, пусть на уровне семьи. Покупают фирмы. Кстати, это нормально. Все страны, выходящие из изоляции, конечно, должны приобретать фирмы: и Венесуэла, и Саудовская Аравия покупали НПЗ за рубежом, но надо еще что-то и в свою экономику вкладывать.

По экспорту я перешел на новый счет — на у. е. Время теперь не годами считаю, а у. е. Вы уже догадались, что у. е. равно шести. Президентский срок. Сейчас один у. е., еще два у. е., вот три у. е. — нормально, а на счет четвертого уже могут быть проблемы с экспортом. Еще хочу сказать от себя — надо вместо концепции долгосрочного развития до 2020 года, который вот-вот наступит, придумать новую — до 2050 года. А то все стратегии отраслевые, областные и министерские до 2030 года, вот-вот

на 2040-й перейдем, а долгосрочная концепция до 2020-го. Что, в 2021-м тоже будет до 2020-го?

А энергетическая стратегия — вообще забавно — была же стратегия 2003 года, помните? Ее составляли нищие, у которых было двадцать долларов за баррель. Они мечтали о двадцати двух долларах и писали соответственно: «...а хорошо бы двадцать два доллара за баррель, тогда мы что-то добудем, вывезем, привезем, и нам всем будет хорошо». Вторую стратегию писали в 2007 году, она валялась, ее утвердили в 2009 году. Ну, чтобы закрыть, видимо, протокольную запись. Она была написана перед кризисом, написана в состоянии эйфории. Представляете, человек поднялся с уровня, как бы сказать, двадцать два метра над уровнем океана на сто сорок. Резко поднялся, и у него немножко голова гудит, и он на радостях написал вот такую стратегию. Но она же абсолютно нереалистична: давно этого нет, вся жизнь другая. Мы находимся не в росте, мы сидим в коридоре.

Я напомним — мы великая энергетическая держава. При населении, составляющем $\frac{2}{3}$ мира, ВВП столько же, производим 10 процентов мировой энергии. А Германия потребляла перед кризисом примерно 2,5—3 процента мировых, то есть мы экспортируем в два раза больше, чем потребляет Германия. Иначе говоря, мы кормим полностью Германию и Францию.

Где у нас потери? На теплостанциях, на передаче, на домах, в деревнях, промышленности, на транспорте.

В принципе, если инвестировать, как следует, можно сэкономить примерно 40 процентов потребляемой энергии. Но это тяжелая работа. Теоретически существует вариант маневра, который практически пока не обсуждался. Для себя хорошо бы определиться: мы всегда собираемся производить 10 процентов? Ведь эту энергетическую машину-то создали под социалистический лагерь. А мы теперь эту энергетическую машину должны полировать, так сказать, и запустать.

Таким образом, если у нас это вычесть, то норма накопления на все это остается процентов семнадцать. А во всем мире один процент уходит на энергетику и двадцать с чем-то на норму накопления. Мы инвестируем во все отрасли, кроме энергетики, ориентировочно, процентов на пять от ВВП меньше, чем в мире. Поэтому мы не выкарабкиваемся: ни в модернизации, ни в инфраструктуре, потому что мы поддерживаем энергетический сектор, а он поддерживает нас. Это очень серьезная стратегическая проблема следующих 30 лет.

Носков К. Ю. Коллеги, Леонид Маркович один из великих экономистов современности с таким глобальным подходом.

Еще раз хотел обратить ваше внимание на то, что завтра наш семинар продолжится в МЭСИ.

Приложение

Проект

Внесен Правительством Российской Федерации
21 декабря 2012 года,
Государственной Думой принят в первом чтении
9 апреля 2013 года

Федеральный закон

О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части распространения процедуры оценки регулирующего воздействия

Статья 1

Дополнить Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 42, ст. 5005; 2003, № 27, ст. 2709; 2005, № 1, ст. 17, 25; 2006, № 1, ст. 10; № 23, ст. 2380; № 30, ст. 3287; № 31, ст. 3452; № 44, ст. 4537; № 50, ст. 5279; 2007, № 1, ст. 21; № 13, ст. 1464; № 21, ст. 2455; № 30, ст. 3747, 3805, 3808; № 43, ст. 5084; № 46, ст. 5553; 2008, № 29, ст. 3418; № 30, ст. 3613, 3616; № 48, ст. 5516; № 52, ст. 6236; 2009, № 48, ст. 5711; № 51, ст. 6163; 2010, № 15, ст. 1736; № 31, ст. 4160; № 41, ст. 5190; № 46, ст. 5918; № 47, ст. 6030, 6031; № 49, ст. 6409; № 52, ст. 6984; 2011, № 17, ст. 2310; № 27, ст. 3881; № 29, ст. 4283; № 30, ст. 4572, 4590, 4594; № 48, ст. 6727, 6732; № 49, ст. 7039, 7042; № 50, ст. 7359; 2012, № 10, ст. 1158, 1163; № 18, ст. 2126) статьей 26³⁻³ следующего содержания:

«Статья 26³⁻³. **Оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертиза действующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации**

1. Проекты нормативных правовых актов, подготавливаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации и за-

трагирующие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат оценке регулирующего воздействия, проводимой в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Указанная оценка регулирующего воздействия проводится в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджетов субъектов Российской Федерации.

2. Нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе, проводимой в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

3. Методическое обеспечение деятельности по проведению оценки регулирующего воздействия и экспертизы нормативных правовых актов (в том числе разработка методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации) осуществляется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти».

Статья 2

Внести в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 40, ст. 3822; 2005, № 1, ст. 12; № 27, ст. 2708; № 30, ст. 3108; № 42, ст. 4216; 2006, № 1, ст. 9; № 8, ст. 852) следующие изменения:

1) статью 7 дополнить частью 6 следующего содержания:

«6. Муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, за исключением уставов и муниципальных нормативных правовых актов о внесении изменений в уставы, а также оформленных в виде нормативных правовых актов решений, принятых на местном референдуме (сходе граждан), в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе, проводимой органами местного самоуправления в соответствии с принципами, установленными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, и в порядке, устанавливаемом муниципальными нормативными правовыми актами.»;

2) статью 46 дополнить частью 3 следующего содержания:

«3. Проекты муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, принимаемые в соответствии со статьей 7 настоящего Федерального закона, подлежат оценке регулирующего воздействия, проводимой органами местного самоуправления в соответствии с принципами, установленными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, и в порядке, устанавливаемом муниципальными нормативными правовыми актами.

Указанная оценка регулирующего воздействия проводится в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и местных бюджетов.».

Статья 3

1. Статья 1 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 января 2014 года.

2. Статья 2 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 января 2015 года.

Президент
Российской Федерации

Пояснительная записка

к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в части распространения процедуры оценки регулирующего воздействия»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в части распространения процедуры оценки регулирующего воздействия» (далее — проект федерального закона) разработан во исполнение поручения, предусмотренного абзацем пятым подпункта «д» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Проектом федерального закона предусматривается закрепление процедуры оценки регулирующего воздействия в отношении подготавливаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления проектов нормативных правовых актов, а также введение экспертизы действующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов.

Целью оценки регулирующего воздействия является выявление в проекте нормативного правового акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Экспертиза действующих нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, будет проводиться в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих ведение указанной деятельности.

Проектом федерального закона предлагается установить, что методическое обеспечение деятельности по проведению оценки регулирующего воздействия и экспертизы нормативных правовых актов, в том числе разработка методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка

проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации, будет осуществляться уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

В ходе деятельности по внедрению процедур оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов субъекты Российской Федерации и муниципальные образования будут использовать Методические рекомендации по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 25 сентября 2012 г. № 623.

В рамках осуществления оценки регулирующего воздействия будут рассмотрены целесообразность введения нового регулирования, ожидаемые последствия принятия нормативного правового акта, соответствие предлагаемых решений полномочиям органа, принимающего этот акт, а также наличие аналогичных нормативных правовых актов в других регионах или муниципальных образованиях и опыт их применения.

При проведении оценки регулирующего воздействия активно используется механизм публичного обсуждения, что позволит привлечь к участию в подготовке нормативных правовых актов предпринимательские сообщества и субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, активизировать их взаимодействие с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также повысить уровень правотворческой культуры при принятии нормативных правовых актов на уровне субъектов Российской Федерации и на муниципальном уровне.

Реализация предлагаемых законопроектом изменений приведет к повышению качества нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Введение процедуры оценки регулирующего воздействия позволит повысить уровень защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской и иной деятельности, будет способствовать росту предпринимательской активности, обеспечит предсказуемость путей развития региональной экономики, что положительно повлияет на развитие конкуренции и инвестиционный климат в субъектах Российской Федерации.

Заключение

по проекту федерального закона № 194839-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в части распространения процедуры оценки регулирующего воздействия», внесенному Правительством Российской Федерации

В соответствии с решением Совета Государственной Думы от 24 января 2013 г. (протокол № 74, пункт 50) Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления рассмотрен проект федерального закона № 194839-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в части распространения процедуры оценки регулирующего воздействия», внесенный Правительством Российской Федерации.

Проект разработан во исполнение поручения, предусмотренного абзацем пятым подпункта «д» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», согласно которому Правительству Российской Федерации поручено до 1 января 2013 года обеспечить реализацию мероприятий, направленных на дальнейшее совершенствование и развитие института оценки регулирующего воздействия (также — ОРВ) проектов нормативных правовых актов, в том числе обеспечить развитие на региональном уровне процедур оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, а также экспертизы действующих нормативных правовых актов, имея в виду законодательное закрепление таких процедур в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации — с 2014 года, органов местного самоуправления — с 2015 года.

Проектом предусматривается закрепление процедуры оценки регулирующего воздействия в отношении подготавливаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления проектов нормативных правовых актов, а также введение экспертизы действующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов.

Указанные действия предполагается осуществлять в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, что согласуется с конституционным разграничением предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти.

Целью оценки регулирующего воздействия является выявление в проекте нормативного правового акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также региональных и местных бюджетов.

Проектом предлагается установить, что методическое обеспечение деятельности по внедрению процедуры, установлению порядка и проведению оценки регулирующего воздействия и экспертизы нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, будет осуществляться уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

В ходе деятельности по внедрению процедур ОРВ предполагается использовать Методические рекомендации по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 25 сентября 2012 г. № 623.

При этом указанные Методические рекомендации содержат детально описанную процедуру оценки регулирующего воздействия, в том числе, последовательность действий при внедрении такой процедуры, порядок ее проведения, организации, принципов проведения, содержания процедуры, выявления результатов оценки регулирующего воздействия и тому подобное.

В рамках осуществления ОРВ предполагается оценивать целесообразность введения нового регулирования, ожидаемые последствия принятия нормативного правового акта, соответствие предлагаемых решений полномочиям органа, принимающего этот акт, а также наличие аналогичных нормативных правовых актов в других регионах или муниципальных образованиях и опыт их применения.

Оценка регулирующего воздействия предполагает использование механизма публичного обсуждения, что позволит привлечь к участию в подготовке нормативных правовых актов предпринимательские сообщества и субъектов предпринимательской деятельности, активизировать их взаимодействие с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также повысить уровень правотворческой культуры при принятии нормативных правовых актов на региональном и местном уровне.

По мнению Комитета, реализация предлагаемых проектом изменений приведет к повышению качества нормативных правовых актов, принима-

емых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. При этом введение процедуры ОРВ позволит повысить уровень защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, способствовать росту инвестиционной активности, обеспечит предсказуемость развития региональной и местной экономик, в целом положительно повлияет на развитие конкуренции и инвестиционный климат в Российской Федерации.

Вместе с тем, к проекту имеются отдельные замечания.

1. Проектом не урегулирован вопрос правового положения органа, который будет осуществлять эти функции на определенном уровне власти. Будет ли такой орган отдельной организационной структурой или структурным подразделением уже существующих органов публичной власти.

По мнению Комитета, в проекте необходимо четко прописать его властные полномочия: в первую очередь, какую (публично — властную) силу будет иметь его решение по результатам проведения процедуры ОРВ или экспертизы действующего акта. Иными словами, будут ли его решения обязательны для исполнения органами государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе законодательными (представительными) органами, и органами местного самоуправления, в том числе представительными органами, или нет.

2. Кроме того, из текста проекта не ясны правовые последствия проведения ОРВ в отношении подготавливаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления проектов нормативных правовых актов, а также экспертизы действующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов.

Методические рекомендации по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 25 сентября 2012 г. № 623, не дают императивного предписания, а только устанавливают правомочие отменить или изменить акт.

В связи с этим, считаем целесообразным дополнить проект нормой, императивно устанавливающей, что по итогам проведения оценки регулирующего (фактического) воздействия государственного (муниципального) регулирования в соответствии с установленным в субъекте Российской Федерации (муниципальном образовании) порядком, действующие нормативные правовые акты или их отдельные положения должны быть отменены или изменены. Полагаем, что данное изменение сделает процедуру ОРВ более продуктивной и эффективной.

3. В статье 2 проекта устанавливается, что муниципальные правовые акты, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необо-

снованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе, проводимой органами местного самоуправления в соответствии с принципами, установленными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, и в порядке, устанавливаемом муниципальными нормативными правовыми актами.

Исходя из смысла проекта и материалов к нему, под формулировкой «в соответствии с принципами, установленными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации» имеется ввиду нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, устанавливающий и регулирующий (согласно статье 1 проекта) процедуру ОРВ в отношении подготавливаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления проектов нормативных правовых актов, а также экспертизу действующих нормативных правовых актов.

Однако, по мнению Комитета, из буквального прочтения предлагаемой формулировки такой однозначный вывод не следует.

В связи с этим, считаем целесообразным заменить формулировку «в соответствии с принципами, установленными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации», формулировкой «в соответствии с нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации».

Комитет считает, что указанные замечания могут быть устранены при подготовке проекта ко второму чтению.

На основании изложенного, Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления считает возможным поддержать концепцию законопроекта и рекомендует Государственной Думе принять его при рассмотрении в первом чтении.

Председатель Комитета

В. Б. Кидяев

Заключение

на проект федерального закона № 194839-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в части распространения процедуры оценки регулирующего воздействия», внесенный Правительством Российской Федерации

Комитет Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока (назначен соисполнителем решением Совета Государственной Думы от 24 января 2013 года, протокол № 74) рассмотрел в части вопросов ведения комитета проект федерального закона № 194839-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в части распространения процедуры оценки регулирующего воздействия», внесенный Правительством Российской Федерации.

Для реализации мероприятий, направленных на дальнейшее развитие института оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, данным законопроектом предлагается закрепить процедуру оценки регулирующего воздействия в отношении подготавливаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления проектов нормативных правовых актов, а также введение экспертизы действующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов.

Оценку регулирующего воздействия проектов указанных актов предполагается проводить с целью выявления в них положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджетов субъектов Российской Федерации.

В этой связи комитет отмечает, что абзацем пятым подпункта «д» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» предусмотрено обеспечение развития на региональном

уровне процедур оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, а также экспертизы действующих нормативных правовых актов, имея в виду законодательное закрепление таких процедур в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации — с 2014 года, органов местного самоуправления — с 2015 года.

В соответствии с положениями законопроекта оценку регулирующего воздействия в отношении подготавливаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления проектов нормативных правовых актов, а также экспертизу действующих нормативных правовых актов предполагается осуществлять в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Указанные нормы согласуются с закрепленным законодательством Российской Федерации разграничением предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти.

Методическое обеспечение деятельности по проведению оценки регулирующего воздействия и экспертизы нормативных правовых актов (в том числе разработка методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации) осуществляется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Приказом Минэкономразвития России от 25 сентября 2013 г. № 623 утверждены Методические рекомендации по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации.

В этой связи Комитет Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока считает концепцию рассматриваемого проекта федерального закона заслуживающей поддержки.

Вместе с тем, при подготовке законопроекта к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении комитет полагает целесообразным уточнить последствия проводимой работы по оценке регулирующего воздействия в отношении подготавливаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления проектов нормативных правовых актов, а также по экспертизе в отношении действующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов.

С учетом вышеизложенного, Комитет Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока поддерживает принятие Государственной Думой рассматриваемого законопроекта в первом чтении.

Председатель комитета

Н. М. Харитонов

Заключение

по проекту федерального закона № 194839-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в части распространения процедуры оценки регулирующего воздействия», внесенному Правительством Российской Федерации (первое чтение)

Статьей 1 проекта федерального закона предлагается дополнить Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 184-ФЗ) новой статьей 26³⁻³, касающейся оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности. По нашему мнению, проектируемая статья 26³⁻³ не является предметом регулирования Главы IV.1 Федерального закона № 184-ФЗ, содержащей общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

В пункте 3 проектируемой статьи 26³⁻³ Федерального закона № 184-ФЗ полагаем необходимым уточнить, что речь идет о методическом обеспечении деятельности по проведению оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а не нормативных правовых актов, как следует из текста указанного пункта.

Согласно статье 2 законопроекта оценке регулирующего воздействия и экспертизе подлежат проекты муниципальных нормативных правовых актов и муниципальные нормативные правовые акты. Обращаем внимание, что в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) муниципальные нормативные правовые акты принимает только представительный орган муниципального образования. Таким образом, предлагаемые дополнения Федерального закона № 131-ФЗ не будут распространяться на правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления.

В пункте 1 и 2 статьи 2 законопроекта полагаем необходимым уточнить, о каких принципах, установленных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, в соответствии с которыми должны осуществляться оценка регулирующего воздействия и экспертиза органами местного самоуправления, идет речь.

Из текста законопроекта не ясны правовые последствия проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов, а также экспертизы действующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов.

По тексту законопроекта имеются следующие замечания терминологического характера.

Полагаем не корректным использование в наименовании проектируемой статьи 26³⁻³ Федерального закона № 184-ФЗ термина «действующие» в отношении нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

По нашему мнению, следует уточнить термин «избыточные обязанности, запреты и ограничения» (пункт 1 проектируемой статьи 26³⁻³ Федерального закона № 184-ФЗ, проектируемая часть 3 статьи 46 Федерального закона № 131-ФЗ), не используемый в законодательстве Российской Федерации.

Употребляемую в пункте 1 статьи 2 законопроекта терминологию полагаем необходимым привести в соответствие с терминологией, используемой в Федеральном законе № 131-ФЗ: «муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования», «оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан)».

В отношении наименования законопроекта обращаем внимание, что изменения, вносимые в указанные федеральные законы, касаются не только процедуры оценки регулирующего воздействия, но и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности. Кроме того, слова «и Федеральный закон» следует заменить словами «и статьи 7 и 46 Федерального закона».

Замечания юридино-технического характера переданы в Комитет в рабочем порядке.

Содержание

Введение	3
Заседание семинара с участием руководителей аналитических служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему: «Роль оценки регулирующего воздействия и социально-экономической экспертизы в подготовке законодательных инициатив»	6
Заседание семинара с участием руководителей аналитических служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему: «Реализация Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы»	50
Заседание семинара с участием руководителей аналитических служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам оценки социально-экономических условий, динамики и рисков реализации стратегических документов, утвержденных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации	115
Приложение. Законопроект № 194839-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части распространения процедуры оценки регулирующего воздействия	145

Материалы семинара с участием руководителей
аналитических служб законодательных
(представительных) и исполнительных органов
государственной власти субъектов Российской Федерации
на тему «Роль экспертно-аналитического сообщества
в развитии институтов парламентской демократии»

Электронное издание

Издательство ЗАО «Гриф и К»
300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81-а.

Редактор Кириленко Ю. П.
Компьютерная верстка Филиппов А. Н.

Подписано к выпуску 01.10.2013 г.
Формат А5