



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
АЛТАЙСКОЕ КРАЕВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

03.07.2008_ № 489

г. Барнаул

О докладе Алтайского краевого
Законодательного Собрания «О
состоянии законодательства Ал-
тайского края»

Заслушав доклад Алтайского краевого Законодательного Собрания «О состоянии законодательства Алтайского края» (далее – доклад), Алтайское краевое Законодательное Собрание отмечает следующее.

Доклад представляет собой первую попытку комплексного анализа законодательства Алтайского края в целях:

обобщения результатов законодательной деятельности в Алтайском крае, в том числе результатов деятельности отдельных субъектов права законодательной инициативы;

повышения качества законодательства Алтайского края;

выявления пробелов или избыточности правового регулирования в Алтайском крае и основных тенденций развития законодательства в Алтайском крае;

систематизации законодательства Алтайского края;

учета выводов, изложенных в докладе, при формировании проекта Плана законопроектной, контрольной и организационной деятельности Алтайского краевого Законодательного Собрания.

В докладе нашли отражение основные положения Посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2006, 2007 и 2008 годы, а также согласующиеся с ними положения стратегии социально-экономического развития Алтайского края на период до 2025 года.

Учитывая вышеизложенное, Алтайское краевое Законодательное Собрание **ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. Одобрить основные положения доклада, отметив, что в докладе дается комплексная системная характеристика состояния законодательства Алтайского края, предложены пути повышения качества и совершенствования действующей системы законодательства Алтайского края (прилагается).

2. Направить доклад Губернатору Алтайского края, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Алтайского края, депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от Алтайского края, главному федеральному инспектору в Алтайском крае, в Алтайский краевой суд, Арбитражный суд Алтайского края, прокуратуру Алтайского края, отдел экспертизы законодательства и ведения регистров в Алтайском крае Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Сибирскому федеральному округу, Счетную палату Алтайского края, Избирательную комиссию Алтайского края, Уполномоченному по правам человека в Алтайском крае, Общественную палату Алтайского края.

3. Алтайскому краевому Законодательному Собранию рассмотреть возможность организации мониторинга законодательства Алтайского края.

4. Рекомендовать постоянным комитетам Алтайского краевого Законодательного Собрания, Администрации Алтайского края и иным субъектам права законодательной инициативы использовать выводы и рекомендации доклада при осуществлении деятельности по реализации своих полномочий, а также депутатам Алтайского краевого Законодательного Собрания в рамках осуществления депутатской деятельности во взаимоотношениях с органами государственной власти, общественными объединениями, избирателями использовать доклад для освещения деятельности Алтайского краевого Законодательного Собрания.

5. Отделу пресс-службы и информационно-аналитическому отделу Алтайского краевого Законодательного Собрания обеспечить информационное сопровождение доклада, размещение на официальном Интернет-сайте Алтайского краевого Законодательного Собрания.

6. Контроль за выполнением постановления возложить на заместителя председателя Алтайского краевого Законодательного Собрания.

7. Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель Алтайского краевого
Законодательного Собрания

И.И. Лоор

ПРИЛОЖЕНИЕ
к постановлению Алтайского
краевого Законодательного
Собрания
03.07.2008 № 489

Алтайское краевое Законодательное Собрание

Доклад

«О состоянии законодательства Алтайского края»

г. Барнаул, 2008 г.

Содержание

Введение.....	С. 3-4
Глава I. Анализ законодательной деятельности Алтайского краевого Совета народных депутатов в 2004-2007 годы.....	С. 5-18
1. Количественная характеристика законодательства Алтайского края.....	С. 5-6
2. Активность субъектов права законодательной инициативы.....	С. 6-13
3. Качественные показатели законодательной деятельности Алтайского краевого Совета народных депутатов.....	С. 13-16
4. Состояние законодательства Алтайского края по сферам правового регулирования.....	С. 16-18
Глава II. Отдельные направления развития законодательства Алтайского края в 2008 году.....	С. 19-42
1. Предложения по отдельным направлениям правового регулирования в сфере обеспечения граждан жильем.....	С. 20-23
2. Предложения по отдельным направлениям правового регулирования в сфере социальной защиты и мер социальной поддержки, защиты семьи и детства.....	С. 24-28
3. Предложения по отдельным направлениям правового регулирования в сфере образования.....	С. 29
4. Предложения по отдельным направлениям правового регулирования в сфере здравоохранения.....	С. 29-30
5. Предложения по отдельным направлениям правового регулирования в сфере земельных отношений и природопользования.....	С. 30-33
6. Отдельные направления правового регулирования в сфере местного самоуправления.....	С. 33
7. Отдельные направления правового регулирования в сфере торговли, поддержки товаропроизводителей, предпринимательства и инвестиций.....	С. 33-38
8. Предложения по отдельным направлениям правового регулирования в сфере деятельности органов власти Алтайского края и институтов гражданского общества.....	С. 38-42
9. Предложения по отдельным направлениям правового регулирования в сфере организации бюджетного процесса.....	С. 42
Глава III. Некоторые вопросы организации мониторинга и совершенствование законодательства Алтайского края.....	С. 43-46
Заключение.....	С. 47

Введение

Устойчивое социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации обеспечивается путем взаимодействия трех ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной. По Конституции российской Федерации три ветви власти независимы друг от друга, однако их деятельность взаимосвязана единством целей и задач по защите конституционных прав и интересов граждан, общества и государства. Основой такой деятельности выступает законодательство. В разработке и принятии правовых актов, в вопросах правоприменения принимают участие все ветви власти. Особая ответственность возлагается на представительный орган, поскольку эффективная правоприменительная деятельность напрямую зависит от качества принимаемых законов и их актуальности. Это требует организации системной и постоянной работы по мониторингу принимаемых и действующих законов в целях совершенствования законодательства и планирования законотворческой работы. Результатом мониторинга является ежегодный доклад о состоянии регионального законодательства.

Настоящий доклад - продолжение доклада 2007 года, в котором сделана попытка реализации комплексного подхода к анализу состояния законодательства Алтайского края за период с 2004 по 2006 годы.

Доклад 2008 года посвящен анализу количественной и качественной стороны законодательного процесса, выявлению пробелов в действующей системе законов Алтайского края и выдвижению конкретных предложений по совершенствованию законодательства. В предлагаемом докладе впервые дан анализ контрольной деятельности Алтайского краевого Совета народных депутатов четвертого созыва.

Доклад состоит из трех глав. Первая глава содержит количественные показатели деятельности Алтайского краевого Совета народных депутатов в 2004-2007 годах, анализ качества принятых законов. Вторая глава посвящена выявлению пробельности в системе краевого законодательства и выдвижению предложений по его совершенствованию. В третьей главе вносятся предложения по организации мониторинга в целях совершенствования законодательства Алтайского края, выявляются некоторые проблемы, связанные с систематизацией и актуализацией законодательства.

Доклад основан на анализе основных положений посланий Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации, стратегии социально-экономического развития Алтайского края до 2025 года, комплексной программе социально-экономического развития Алтайского края на период до 2010 года, ежегодного Доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации».

Доклад адресован депутатам, Администрации Алтайского края, другим субъектам права законодательной инициативы, институтам гражданского общества.

Доклад подготовлен заместителем председателя Алтайского краевого Законодательного Собрания Землюковым С.В. с участием постоянных комитетов и государственно-правового отдела Алтайского краевого Законодательного Собрания.

В подготовке доклада принимал участие Коняев А.В.

Глава I. Анализ законодательной деятельности Алтайского краевого Совета народных депутатов в 2004-2007 годы

1. Количественная характеристика законодательства Алтайского края

В период с 2004 по 2007 год перед Алтайским краевым Советом народных депутатов стояли различные задачи, связанные с законодательным обеспечением реформирования социальной и административной сфер. В 2004 году стояла задача законодательно обеспечить монетизацию льгот на территории края и развивать реформу местного самоуправления. С конца 2005 года по 2007 год велась активная работа по принятию новых законов и приведению в соответствие законов Алтайского края с федеральным законодательством в связи с принятием 119-ого, 258-ого и 230-ого федеральных законов, связанных с совершенствованием разграничения полномочий. Эти процессы фактически привели к обновлению нашего регионального законодательства в 2005-2007 годах.

Депутатами четвертого созыва Алтайского краевого Совета народных депутатов **за 2004 год**, начиная с апреля, всего принято **75 законов**, из них:

вновь принятые законы - 31 (41,3%);

законы о внесении изменений в действующие законы - 44 (58,7%).

За 2005 год всего принято **144 закона**, из них:

вновь принятые законы - 50 (34,7%);

законы о внесении изменений в действующие законы - 78 (54,2%);

о признании утратившими силу законов - 16 (11,1%).

За 2006 год всего принято **155 законов**, из них:

вновь принятые законы - 74 (47,7%);

законы о внесении изменений в действующие законы - 74 (47,7%);

о признании утратившими силу законов - 7 (4,5%).

За 2007 год всего принято **158 законов**, из них:

вновь принятые законы - 63 (39,9 %);

законы о внесении изменений в действующие законы - 88 (55,7 %);

о признании утратившими силу законов - 7 (4,4 %).

В период с 2004 по 2007 годы принято 218 новых законов, или 41% от общего количества принятых за это время законов. Таким образом, количество новых законов составляет значительную долю от их числа. Это общее явление, которое указывает на сильную тенденцию к обновлению регионального законодательства. Последнее объясняется не только изменениями в федеральном законодательстве, но и внутренними процессами развития региональной правовой системы: усиление работы по повышению качества принимаемых законов, разработка и внедрение региональных стратегий в той или иной сфере социально-экономического развития, в соответствии с которыми формируется система правовых актов, наращивание собственного опыта и кадрового потенциала субъектов права законодательной инициативы и другие причины.

Согласно статистике наблюдается постоянное увеличение количества принимаемых законов: в 2007 году было принято в два раза больше законов, чем в 2004 году, но количество принятых законов в 2005-2007 годах оставалось примерно на одном уровне и составило в среднем 152 закона в год.

2. Активность субъектов права законодательной инициативы

Важным количественным показателем законотворческой деятельности является **активность субъектов права законодательной инициативы**. Под активностью субъектов права законодательной инициативы понимается уровень реализации такого права субъектами, закрепленными в статье 75 Устава (Основного Закона) Алтайского края. Другими словами, это интенсивность законотворческой деятельности того или иного субъекта в определенные промежутки времени.

В течение четвертого созыва АКСНД право законодательной инициативы реализовывалась субъектами следующим образом:

Субъект(ы) права законодательной инициативы	2004		2005		2006		2007	
	Кол. принятых законов	В % к числу принятых законов	Кол. принятых законов	В % к числу принятых законов	Кол. принятых законов	В % к числу принятых законов	Кол. принятых законов	В % к числу принятых законов
Принято всего законов, в том числе:	75	100 %	144	100 %	155	100 %	158	100 %
глава Администрации Алтайского края	46	61,3 %	82	56,9 %	110	71%	105	66,5 %
постоянный комитет АКСНД	24	32%	58	40,3 %	41	26,5 %	39	24,7 %
постоянное депутатское объединение АКСНД	1	1,3%	1	0,7 %	1	0,6%	2	1,3%
депутат АКСНД	3	4%	-	-	1	0,6%	-	-
Совместные инициативы, в том числе:								

глава Администрации Алтайского края и постоянное депутатское объединение АКСНД	-	-	1	0,7 %	-	-	1	0,6%
глава Администрации Алтайского края и постоянный комитет АКСНД	-	-	1	0,7 %	-	-	3	1,9%
постоянные комитеты АКСНД совместно	-	-	1	0,7 %	1	0,6%	3	1,9%
постоянный комитет АКСНД и постоянное депутатское объединение АКСНД	-	-	-	-	-	-	4	2,5%
Избирательная комиссия Алтайского края	-	-	-	-	-	-	1	0,6%
Алтайский краевой суд	1	1,3%	-	-	-	-	-	-
Уполномоченный по правам человека в Алтайском крае	-	-	-	-	1	0,6%	-	-

Согласно данным, приведенным в таблице, наибольшее число законопроектов было внесено главой Администрации Алтайского края и постоянными комитетами АКСНД.

За рассматриваемый период по инициативе главы Администрации Алтайского края принималось около 64% от общего количества законопроектов, внесенных на рассмотрение сессии АКСНД.

Наибольшую активность глава Администрации Алтайского края как субъект права законодательной инициативы проявлял в 2006 году. По данным статистики, он инициировал принятие 71% от общего количества всех внесенных проектов законов, что по сравнению со средним показателем его активности за 2004-2005 годы (59,1% от общего количества принятых законов) составило почти 12 процентных пунктов роста. Это связано с изменениями на федеральном уровне правового и управленческого характера, в том числе с увеличением количества переданных в 2005 году полномочий, а также с инициативами главы Администрации края по выработке глобальной стратегии социально-экономического развития

Алтайского края на долгосрочную перспективу, в реализации которой принимают участие органы исполнительной власти края (в частности, создание особых экономических зон, меры по преодолению кризиса в сельском хозяйстве и так далее).

Динамика внесения законов краевым Советом выглядит следующим образом: 37,5% (2004 год), 41,7% (2005 год), 28,4% (2006 год), 30,4% (2007 год), т.е. в среднем от АКСНД четвертого созыва внесено 34,5% от общего количества законов. Как видно из приведенных данных право законодательной инициативы краевого Совета четвертого созыва особенно активно реализовывалась в первые два года.

В целом можно отметить, что ситуация, когда исполнительная власть вносит больше половины всех проектов законов, отражает обычную мировую практику законотворческого процесса.

С другой стороны, некоторое падение активности АКСНД можно связывать с общими тенденциями, складывающимися в Российской Федерации в связи с интенсивной реализацией органами исполнительной власти приоритетных национальных проектов, региональных программ развития и связанных с ними законов, реализация которых находится в компетенции исполнительной власти.

Практически в полтора-два раза снизилась индивидуальная активность постоянных комитетов, но несколько активизировалась совместная работа постоянных комитетов друг с другом и с постоянными депутатскими объединениями АКСНД.

При этом необходимо отметить, что в 2007 году по сравнению с 2006 годом наблюдается незначительный рост (на 1,1 процентных пункта) совместных инициатив, выдвинутых главой Администрации Алтайского края и краевым Советом. Совместная работа отражает рост конституционного партнерства между законодательной и исполнительной ветвями власти. Развитие такого партнерства является одной из важнейших задач, стоящих перед органами государственной власти в области законодательства, поскольку устраняет возможные спорные случаи и ускоряет процесс разработки и принятия законов, делает их более качественными.

Нельзя не обратить внимания на невысокую активность фракций как субъектов права законодательной инициативы. Они вносили 1-2 законопроекта в течение года, что практически не влияло на результативность работы краевого Совета народных депутатов в целом.

В среднем на депутатов приходилась 1 законодательная инициатива в год. Тем не менее, данный показатель заслуживает внимания, потому что в сравнении с результатами активности фракций это достойный результат, поскольку актуальный закон непросто разработать и внести даже коллективными усилиями.

Иные субъекты права законодательной инициативы, перечисленные в статье 75 Устава (Основного Закона) Алтайского края, практически не реализуют свое право по внесению законопроектов.

В первую очередь, не проявляют активности представительные органы муниципальных образований. За период с 2004 по 2007 гг. с законодательной инициативой выступила только Барнаульская городская Дума. Как правило, муниципалитеты ограничиваются подачей предложений в очередной план законотворческой и контрольной деятельности, которые, как правило, не отличаются тщательной проработкой концепции проекта закона.

Представительным органам местного самоуправления сложно вносить новые базовые законы на рассмотрение законодательного органа Алтайского края, но инициативы о внесении изменений и дополнений в действующие законы им вполне по силам. Также представляется достаточно эффективной формой осуществления права законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления внесение поправок к законопроектам.

Следует использовать и другие формы реализации права законодательной инициативы. В частности, органы местного самоуправления могли бы ввести в практику коллективную законодательную инициативу от группы представительных органов местного самоуправления.

В этом аспекте необходимо проводить работу с представительными органами местного самоуправления по активизации их деятельности в качестве субъектов права законодательной инициативы, в том числе через Совет по взаимодействию с представительными органами муниципальных образований. Для обсуждения вопросов по внесению законопроектов можно использовать возможности президиума Совета по взаимодействию как коллегиального органа руководителей представительных органов местного самоуправления. В рамках президиума можно организованно вырабатывать совместные подходы к совершенствованию краевого законодательства и через решения доводить их до местных депутатов и до депутатов АКЗС.

Активность постоянных комитетов, постоянных депутатских объединений и депутатов АКСНД в сопоставлении с результатами деятельности всех субъектов права законодательной инициативы АКСНД за период с 2004 по 2007 годы:

Комитет/ постоянное депутатское объединение/ депутат	2004		2005		2006		2007	
	Кол- во приня тых закон ов	В % к обще му кол- ву	Кол- во приня тых закон ов	В % к обще му кол- ву	Кол- во приня тых закон ов	В % к обще му кол- ву	Кол- во приня тых закон ов	В % к обще му кол- ву
комитет по законности, правопорядку и защите прав граждан	8	28,6%	20	33,3%	18	40,9%	10	20,8%
комитет по аграрной	2	7,1%	13	21,7%	7	15,9%	8	16,7%

политике и природопользованию								
комитет по местному самоуправлению	6	21,4%	9	15%	5	11,4%	4	8,3%
комитет по образованию, науке, культуре и молодежной политике	1	3,6%	6	10%	1	2,3%	4	8,3%
комитет по экономической политике, промышленности, предпринимательству и собственности	6	21,4%	3	5%	1	2,3%	5	10,4%
комитет по бюджету, налоговой и кредитной политике	1	3,6%	2	3,3%	1	2,3%	2	4,2%
комитет по охране здоровья и социальной защите населения	-	-	5	8,3%	8	18,2%	6	12,5%
«Единая Россия»	1	3,6%	-	-	-	-	1	2,1%
«За наш Алтай»	-	-	-	-	1	2,3%		
«Объединенные депутаты»	-	-	1	1,7%	-	-	-	-
«Справедливая Россия»	-	-	-	-	-	-	1	2,1%
депутат	3	10,7	-	-	1	2,3%		
комитет по охране здоровья и социальной	-	-	1	1,7%	-	-	-	-

защите населения и комитет по бюджету, налоговой и кредитной политике								
комитет по законности, правопорядку и защите прав граждан и комитет по местному самоуправлению	-	-	-	-	1	2,3%	2	4,2%
комитет по законности, правопорядку и защите прав граждан и комитет по бюджету, налоговой и кредитной политике	-	-	-	-	-	-	1	2,1%
комитет по охране здоровья и социальной защите населения и «Единая Россия»	-	-	-	-	-	-	3	6,3%
комитет по законности, правопорядку и защите прав граждан и «Единая Россия»	-	-	-	-	-	-	1	2,1%
Всего:	28	100%	60	100%	44	100%	48	100%

Как видно из приведенной выше таблицы, наиболее активным, показывающим стабильно высокие результаты выступает **комитет по**

законности, правопорядку и защите прав граждан. В среднем за время четвертого созыва этот комитет ежегодно вносил 31% от общего количества законопроектов, внесенных от АКСНД. С 2004 по 2006 годы это количество неуклонно росло: с 28,6% законодательных инициатив в 2004 году до 40,9% в 2006 году. В 2007 году комитет внес 20,8% проектов законов, однако он занял первое место среди комитетов по внесению совместных инициатив.

Комитет по местному самоуправлению в 2004 году вносил 21,4% законодательных инициатив, в 2007 году было внесено 8,3% законодательных инициатив. Такая тенденция связана с увеличением количества проектов законов в сфере местного самоуправления, которые вносятся главой Администрации Алтайского края, в частности, законы о наделении отдельными государственными полномочиями и законы об установлении статуса и границ муниципальных образований. В связи с этим комитет проделал большую работу по прохождению проектов названных законов.

Комитет по экономической политике, промышленности, предпринимательству и собственности в 2004 году внес почти 1/3 всех вопросов в повестку дня. В 2005 и 2006 годах количество инициатив, вносимых комитетом, 5% и 2,3% соответственно. В 2007 году деятельность комитета активизировалась: вносились изменения в закон об инвестиционной деятельности, в закон о размещении и организации деятельности игорных заведений, в закон о промышленной политике и обороте спирта в крае.

Деятельность **комитета по образованию, науке, культуре и молодежной политике** характеризовалась поступательностью: рост в 2,8 раза - с 3,6% от общего количества принятых законов в 2004 году до 10% в 2005, затем – спад активности до 2,3% законопроектов в 2006 году, и снова рост более, чем 3,5 раза (8,3%) в 2007 году.

Статистические данные показывают, что активность **комитета по аграрной политике и природопользованию** в 2005 году по сравнению с 2004 годом возросла в 3 раза (с 7,1% до 21,7%) и оставалась достаточно стабильной в 2006 и 2007 годах на уровне 16% от общего числа законодательных инициатив, внесенных на сессии комитетами АКСНД.

Положительная динамика наблюдается и в деятельности **комитета по охране здоровья и социальной защите населения.** Если в 2004 году самостоятельно комитет не инициировал ни одного законопроекта, то в 2005 году доля комитета составила 8,3%, а в 2006 году – уже 18,2%, в 2007 году – 12,5% от общего количества законодательных инициатив.

Стабильные результаты своей работы показывает **комитет по бюджету, налоговой и кредитной политике** – в среднем 3,4% от общего количества внесенных в повестки сессий законопроектов. Процент законодательной активности бюджетного комитета незначителен, однако это объясняется спецификой сферы правового регулирования, в рамках которой строится деятельность комитета и полномочиями Администрации края в сфере бюджетного процесса.

При этом необходимо отметить, что в 2007 году наблюдались качественно новые подходы в организации работы комитетов АКСНД по внесению законопроектов на сессии. Заметно улучшилось сотрудничество между комитетами и взаимодействие комитетов с постоянными депутатскими объединениями АКСНД по разработке совместных законодательных инициатив. Прежде всего, это касается деятельности комитета по законности, правопорядку и защите прав граждан, комитета по охране здоровья и социальной защите населения, комитета по местному самоуправлению и фракции «Единая Россия». Всего на эти четыре структурных подразделения приходится 14,7% внесенных и принятых законопроектов в 2007 году.

Таким образом, возможно совершенствовать работу законодательного органа по следующим направлениям:

развитие совместной деятельности по разработке и внесению законодательных инициатив комитетами, например, в сфере охраны здоровья, охраны природы и т.д.

организация более тесной работы между комитетами и отдельными депутатами путем оказания юридической, организационной и методической помощи депутатам при разработке законопроектов.

Думается, что показатели результативности работы комитетов и фракций приобретут прогнозируемость, выполнимость и стабильность в случае, если работа будет хорошо спланирована. Для этого необходимо более тщательно продумывать законодательную политику на стадии формирования проекта Плана законопроектной, контрольной и организационной деятельности. Следует наладить текущий анализ законодательства Алтайского края на предмет его пробельности для выдвижения конкретных, реализуемых на практике предложений в План законопроектных работ.

3. Качественные показатели законодательной деятельности Алтайского краевого Совета народных депутатов

О качестве законодательной деятельности можно судить по трем показателям. Это результаты деятельности надзорных органов – прокуратуры и Минюста - по контролю за законностью правовых актов органов государственной власти края. Еще одним показателем выступает деятельность законодательного органа власти по внесению изменений и дополнений, которыми устраняются допущенные ранее ошибки или неточности при принятии законов.

Требования прокуратуры Алтайского края о внесении изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты (протесты, представления и заявления в суд на несоответствующие федеральному законодательству законы Алтайского края).

Протестные действия прокуратуры Алтайского края отражены в следующей таблице:

	2004		2005		2006		2007	
опротестовано всего	10	100%	25	100%	14	100%	9	100%
из них удовлетворено	8	80%	22	88%	10	71 %	8	88,9%

Сравнивая эти результаты, можно констатировать, что, во-первых, за предыдущие четыре года было оспорено не более 6% от общего количества действующих законов, которых насчитывается более **восьмисот пятидесяти**. Во-вторых, количество протестов и заявлений прокуратуры за последние два года снизилось на 64% (с 25 в 2005 году до 9 в 2007 году). В-третьих, прокуратура заявляет протесты в основном не по причине принятия законов, нарушающих права и интересы граждан Алтайского края, а в основном по причине несвоевременного реагирования на изменения федерального законодательства, которое, как известно, меняется довольно часто.

Однако при этом доля признанных полностью или частично обоснованными доводов прокуратуры самим краевым Советом или по решению суда остается высокой и составляет за рассматриваемый период в среднем почти 82% от общего количества заявленных претензий к качеству краевых законов.

Экспертные заключения отдела экспертизы законодательства и ведения регистров в Алтайском крае Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Сибирскому федеральному округу.

Отдел экспертизы законодательства и ведения регистров в Алтайском крае Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Сибирскому федеральному округу осуществляет правовую экспертизу всех действующих законов. По данным государственно-правового отдела АКСНД за период с 2004 по 2007 гг. из Минюста получены следующие результаты правовых экспертиз законов:

	2004		2005		2006		2007	
направлено экспертиз всего:	5	100%	14	100%	30	100%	19	100%
из них:								
несоответствие федеральному законодательству	3	60%	7	50%	22	73%	13	68,4%
нарушения правил юридической техники	1	20%	5	36%	3	10%	2	10,5%
нарушения порядка опубликования законов	-	-	1	7%	1	3%	-	-

иное	1	20%	1	7%	4	14%	2	10,5%
отклонены КСНД за необоснованностью	4	80%	4	29%	2	7%	2	10,5%

Из приведенных в таблице данных следует, что общее количество экспертиз законов, направленных в АКСНД отделом экспертизы законодательства и ведения регистров в Алтайском крае Управления Минюста с 2004 по 2007 годы, не превышает 8% от общего количества действующих законов.

В основном экспертные заключения содержат выводы о несоответствии законов Алтайского края федеральному законодательству и нарушении правил юридической техники (в среднем 62,8% и 19,2% соответственно).

Деятельность АКСНД по внесению изменений и дополнений в действующие законы на основании предложений субъектов права законодательной инициативы.

Доля законов об изменениях и дополнениях в 2004 году составила около 45% от общего количества принятых законов, в 2005 году – около 38% от общего количества принятых законов, в 2006 году – около 30% от общего количества принятых законов, в 2007 году – 56% от общего количества принятых законов. Таким образом, количество законов об изменениях и дополнениях составило в среднем около 42% от общего количества принятых за рассматриваемый период.

Деятельность по внесению изменений и дополнений в действующие законы является обычной практикой законодательного органа власти любого уровня и не всегда связана с устранением допущенных ранее ошибок или неточностей в тексте законов.

Основной причиной внесения законов об изменениях и дополнениях является необходимость корректировки действующей редакции закона в связи с изменениями федеральных законов или, реже, продиктовано необходимостью регулирования прекращающихся, изменяющихся или вновь возникающих правоотношений на территории края. Однако при обнаружении концептуальных неточностей изменения или дополнения должны быть внесены в любом случае.

Еще одним важным направлением в работе законодательного органа власти по совершенствованию законодательства является контрольная деятельность.

Полномочия законодательного органа власти по контролю за ходом выполнения того или иного закона установлены в ст. 73 Устава (Основного Закона) Алтайского края. Это важнейшие полномочия Алтайского краевого Законодательного Собрания. Их реализация обеспечивает баланс между нормами права, выработанными законодателем и тем, насколько полно и точно исполняются нормы права, заложенные в законе.

В течение четвертого созыва с 2004 по 2007 годы было принято 16 постановлений о ходе выполнения законов Алтайского края.

Постановление о ходе выполнения закона в резолютивной части содержит предложения по совершенствованию нормативной правовой базы в целях устранения пробельных норм или принятия дополнительных правовых актов для реализации обсуждаемого закона.

Предложения по изменению законодательства или принятию новых законов, сформулированные в данных постановлениях, не получают последующей реализации в Плане законопроектной деятельности на очередное полугодие. Поэтому необходимо при принятии очередного постановления о ходе выполнения закона Алтайского края одновременно вносить соответствующие изменения в полугодовой План. Во-первых, такой подход позволит конкретно обсудить целесообразность и содержание каждого предлагаемого изменения в законы и иные правовые акты, поскольку, как правило, постановление принимается в целом, а содержащиеся в нем предложения не обсуждаются по отдельности, во-вторых, внесение данных предложений в План повысит выполняемость принятого постановления, в-третьих, это позволит актуализировать План законопроектной деятельности, приспособив его к текущим потребностям правового регулирования.

4. Состояние законодательства Алтайского края по сферам правового регулирования

Выделение приоритетных направлений правового регулирования выступает важнейшей характеристикой тенденций развития законодательства.

Приоритеты нормативно-правового регулирования в 2004 и 2005 гг. были обусловлены, прежде всего, принятием 122-ФЗ и 199-ФЗ. Поэтому основная масса законов касалась регулирования отношений в социально-трудовой сфере, в области социальной защиты населения, в области здравоохранения (2004 г. – 31 закон, или 28% от общего количества; 2005 г. – 35 законов, или 24,3% от общего количества).

В 2006 г. **в приоритетном порядке** продолжалось принятие законов в социальной сфере и резко возросло количество законов, направленных на регулирование отношений в сфере обеспечения проведения реформы местного самоуправления (41 закон, или 26,5% от общего количества). Это связано с вступлением с 1 января 2006 года в силу 131-ого Федерального закона.

В 2007 году **приоритетом** законотворческой работы были сферы правового регулирования социальной поддержки, здравоохранения, труда и занятости населения, что составило 17,7% от общего количества принятых законов.

Вторым по важности направлением в 2004 году были вопросы местного самоуправления и муниципальной службы (10 законов, или 13,3% от общего количества)¹.

На втором месте по количеству законов, принятых в 2005 году, находятся вопросы сельского хозяйства, охраны природы, земле- и недропользования (21 закон, или 14,6% от общего количества).

В 2006 году **второе место** заняли законы в области социальной поддержки, социальной помощи, здравоохранения и трудовых отношений (24 закона, или 15,5% от общего количества).

Вторым важным направлением в 2007 году были законы, регулирующие вопросы административно-территориального устройства Алтайского края. Принято 23 закона (или 14,6%) о статусе и границах муниципальных и административно-территориальных образований того или иного муниципального района.

Третий количественный показатель работы в 2004 году - вопросы организации и деятельности органов государственной власти, государственной службы и правотворчества (8 законов, или 10,7 % от общего количества).

Третье место в 2005 году заняли вопросы местного самоуправления и муниципальной службы (19 законов, или 13,2% от общего количества).

В 2006 году законодатель усилил блок законов в области сельского хозяйства, природопользования и землеустройства (19 законов, или 12,3% от общего количества), которые также **на третьем месте** среди общего количества рассмотренных вопросов.

В 2007 году **третьим по важности** направлением выступило правовое регулирование вопросов местного самоуправления и муниципальной службы, а также сельского хозяйства, охраны природы, земле- и недропользования (8,9%).

Таким образом, в течение четвертого созыва в центре внимания законодателя были вопросы социальной поддержки, социальной помощи, здравоохранения, трудовых отношений и блок вопросов, связанных с организацией и деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления и вопросы сельского хозяйства, охраны природы, земельных отношений.

Кроме того, к наиболее востребованным направлениям законотворчества можно отнести:

в 2004 году – вопросы организации и функционирования органов власти Алтайского края, а также судебной системы, правоохранительной деятельности, гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций (8 законов, или 10,7% от общего количества);

в 2005 году – вопросы бюджета и налогов (18 законов, или 12,5% от общего количества);

¹ С точки зрения количественных показателей второе место в 2004 году заняли законы в сфере бюджета и налогов, однако в основном это законы о внесении изменений в действующие законы, в которых поправки отражают изменения в размерах и порядке перераспределения финансов и денежных средств.

в 2006 году – судебная система, правоохранительная деятельность (17 законов, или 11% от общего количества);

в 2007 году – также судебная система, правоохранительная деятельность и защита от чрезвычайных ситуаций (13 законов, или 8,2% от общего количества).

На все остальные сферы правового регулирования в среднем приходится в 2004 году – 4,5%; в 2005 году – 5,1%; в 2006 году – 5,8% удельного веса от общего количества законов, принятых в соответствующих годах.

В отличие от предыдущих лет в 2007 году законодательно были равномерно охвачены все основные сферы правового регулирования:

наука, образование, культура – 7%;

бюджет и налоги - 6,3%;

вопросы семьи и детства - 6,3%;

организация и деятельность органов государственной власти, государственная служба и правотворчество - 5,7%;

промышленность, вопросы собственности и предпринимательства, инвестиции, инновационная деятельность - 5,7%.

Глава II. Отдельные направления развития законодательства Алтайского края в 2008 году

В феврале 2007 года был подготовлен доклад «О состоянии законодательства Алтайского края» и направлен депутатам и в постоянные комитеты Алтайского краевого Совета народных депутатов, в Администрацию Алтайского края, органы государственной власти Алтайского края, депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации от Алтайского края.

В докладе предлагалось рассмотреть возможности по восполнению пробелов законодательства Алтайского края в той или иной сфере правового регулирования. Некоторые из этих предложений были реализованы в 2007 году.

В докладе выдвигалось предложение о принятии правового акта, направленного на обеспечение занятости населения, увеличение рабочих мест, особенно на селе. В частности высказывалось мнение, что в таком базовом законе дополнительно должны найти место нормы, регулирующие оплачиваемые общественные работы. Предложение не было реализовано в целом, но в сентябре 2007 года был принят закон Алтайского края «Об утверждении краевой целевой программы «Содействие занятости населения Алтайского края» на 2007-2010 годы». Этот закон предусматривает комплекс мероприятий по снижению уровня безработицы среди социально незащищенных слоев населения, в том числе, путем организации общественных работ.

Еще одно предложение, сформулированное в докладе 2007 года, было реализовано в законе Алтайского края от 07.12.2007 № 130-ЗС «О патронатном воспитании». Предполагалось изменить подходы к патронатному воспитанию в крае посредством внесения изменений в краевой закон «О порядке передачи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на патронат в семьи граждан». В докладе отмечалось, что закон в действующей редакции не в полной мере соответствует сложившейся практике патроната. Он не содержит виды патроната, и отсюда не учитывает условий установления постинтернатного патроната (в частности, в отношении совершеннолетних в возрасте от 18 до 23 лет) или социального патроната (в случае признания ребенка в установленном порядке нуждающимся в государственной поддержке), чем существенно нарушаются права детей и подростков. В законе следует также установить права и обязанности уполномоченных органов и патронатных родителей, компетенцию соответствующих учреждений, общий порядок заключения договоров о передаче на патронатное воспитание в зависимости от вида патроната.

Следующее предложение доклада – разработка и принятие закона об отходах производства и потребления. В частности, констатировалось, что проблема утилизации отходов требует правового регулирования. Эта проблема приобретает еще более больший вес в рамках реализации органами местного

самоуправления своих полномочий в соответствии со 131-ым Федеральным законом. Краевой закон об отходах производства и потребления может способствовать упорядочиванию обращения с отходами, закрепит полномочия органов государственной власти, установит права и обязанности хозяйствующих субъектов, граждан и их объединений, закрепит меры экономического регулирования и информационной политике в области обращения с отходами. Кроме этого, он создаст нормативную базу с закреплением основных принципов, условий и требований по экологически безопасному ресурсосберегающему, экономически выгодному обращению с отходами на территории края.

В итоге фракция «Единая Россия» и профильный комитет АКСНД разработали проект закона Алтайского края «Об обращении с отходами производства и потребления в Алтайском крае», который был принят в окончательной редакции на январской сессии АКСНД в 2008 году.

Также непосредственную законодательную реализацию получило предложение из доклада о принятии закона «О взаимодействии органов государственной власти края, органов местного самоуправления и общественных объединений», который установил основы сотрудничества органов государственной власти, органов местного самоуправления с негосударственными некоммерческими организациями, в том числе связанные с реализацией краевых целевых программ в социальной сфере, с поддержкой целевых социальных программ негосударственных некоммерческих организаций, общественно-гражданских инициатив, добровольческой деятельности и прочее.

В докладе 2007 года предлагалось обратить внимание на сектор рынка услуг Алтайского края, занимаемый частными медицинскими практиками. Наиболее значимым предложением по данному вопросу была мысль о том, чтобы в этом законе закрепить порядок и условия участия частнопрактикующих врачей в краевых целевых программах, направленных на охрану здоровья населения нашего края.

Постоянный комитет по охране здоровья и науке и постоянное депутатское объединение - фракция «Единая Россия» внесли в План законопроектной, контрольной и организационной деятельности Алтайского краевого Законодательного Собрания на первое полугодие 2008 года принятие закона «О частной медицинской деятельности».

1. Предложения по отдельным направлениям правового регулирования в сфере обеспечения граждан жильем

1.1. В настоящее время действуют несколько законов Алтайского края, регулирующие основания, размеры и порядок предоставления жилищных субсидий и целевых жилищных займов:

закон Алтайского края от 06.07.2000 № 40-ЗС «О порядке предоставления ипотечных жилищных кредитов жителям Алтайского края за счет средств краевого бюджета»;

закон Алтайского края от 19.11.1996 № 57-ЗС «Об участии Алтайского края в реализации Государственной программы «Жилище», Федеральной целевой программы «Свой дом», а также других жилищных программ»;

закон Алтайского края от 02.09.2004 № 19-ЗС «Об утверждении краевой целевой программы «Обеспечение жильем или улучшение жилищных условий молодых семей в Алтайском крае на 2004-2010 годы».

При этом данные законы не образуют единого комплекса правовых норм, направленных на системное регулирование правоотношений в сфере жилищного строительства и развития ипотечного кредитования в Алтайском крае.

Во-первых, ни один из них не является базовым законом Алтайского края в рассматриваемой сфере.

Так, закон № 40-ЗС устанавливает единый порядок предоставления ипотечных жилищных кредитов жителям Алтайского края за счет средств краевого бюджета. Однако краевые целевые программы не содержат даже ссылок на указанный закон. Так, программа «Обеспечение жильем или улучшение жилищных условий молодых семей в Алтайском крае на 2004-2010 годы» предполагает иные механизмы финансирования молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Программа «Улучшение жилищных условий населения в Алтайском крае на период до 2010 года» в части подпрограммы «Развитие ипотечного жилищного кредитования в Алтайском крае на 2005-2010 годы» направлена на реализацию организационных мероприятий в сфере ипотеки.

К тому же, краевой закон об ипотеке был принят в 2000 году, с изменениями от 2001 года. С тех пор радикально изменились социальные и экономические формации в нашем обществе.

Отсюда необходимо внести изменения в рассматриваемый закон с учетом сложившихся схем финансирования жилищных проектов или принять новый закон о развитии ипотечного жилищного кредитования.

Во-вторых, базовым законом в рассматриваемой сфере может быть закон Алтайского края «Об участии Алтайского края в реализации Государственной программы «Жилище», Федеральной целевой программы «Свой дом», а также других жилищных программ». Однако анализ норм этого закона приводит к выводу о том, что он нуждается в глубокой переработке либо в новой редакции. В том числе необходимо пересмотреть предмет правового регулирования данного закона (статья 1), изменить формы участия Алтайского края в реализации федеральных жилищных программ (статья 2), пересмотреть приоритетные направления развития жилищного строительства (статья 4), согласовать нормы, установленные в главах II-V закона об инвестиционных проектах в сфере жилищного строительства, с нормами, установленными в законе Алтайского края «Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае», или включить их в закон об инвестициях.

В-третьих, закон «Об утверждении краевой целевой программы «Улучшение жилищных условий населения в Алтайском крае на период до

2010 года» носит общий характер, т.к. не нацелен на предоставление собственно жилищных субсидий или займов целевым группам населения, в нем не прописаны механизмы, условия и размеры предоставления ипотеки. Как отмечалось выше, предмет правового регулирования этого закона – создание правовых, экономических и иных условий для администрирования жилищных отношений.

Таким образом, анализ действующих законов края в сфере развития жилищного строительства показывает, что требуется их систематизация и согласование в реализации.

В отсутствие базового закона в данной сфере необходимо более детально проанализировать действующее жилищное законодательство края с перспективой разработки такого закона и взаимосвязанных с ним целевых программ.

Новый базовый закон должен быть интегрирован в национальный проект «Доступное и комфортное жилье». В нем необходимо более четко выделить целевые группы нуждающихся в жилых помещениях. Целесообразно нормативно закрепить однократное предоставление мер социальной поддержки семьям или гражданам, у которых в период исполнения обязательств по ипотечному жилищному кредиту родился первый ребенок.

Наряду с базовым законом, регулирующим механизм развития строительства жилья, могут существовать целевые программы, регулирующие: (1) строительство жилья на селе; (2) строительство жилья в пригородных зонах, в том числе индивидуального жилищного строительства; (3) строительство социального жилья; (4) строительство жилья для работников бюджетной сферы или предоставление субсидии этой категории граждан на оплату части оставшегося долга по ипотечному жилищному кредиту, если, например, в собственность заемщиком к данному моменту приобретено не менее двух третей жилого помещения за счет ипотеки; (5) малоэтажного строительства; (6) строительства жилья для многодетных семей и т.д.

Представляется возможным включить в предмет правового регулирования такого закона развитие собственной базы стройиндустрии.

1.2. Согласно Концепции социальной жилищной политики и социального жилья в Российской Федерации признается необходимым нормативно установить социальные жилищные стандарты для граждан. При этом субъекты Российской Федерации имеют право разрабатывать собственные жилищные стандарты, улучшающие положение граждан по сравнению с федеральными нормами. В данной связи необходимо вести целенаправленную подготовительную работу по разработке законопроекта, который бы установил региональные минимальные социальные жилищные стандарты в Алтайском крае.

1.3. Посредством краевых целевых программ в крае реализуется федеральный национальный проект «Доступное жилье». Однако опыт показывает, что только государственными финансовыми вложениями

проблему доступности жилья не решить. Сегодня работодатели имеют возможности предоставлять надежные социальные гарантии своим работникам. Для этого необходимо законодательно разработать механизмы сотрудничества организаций и предприятий с ОАО «АЖИК», ООО «АИК» по вопросам долевого участия в финансировании строительства и приобретения жилья штатными сотрудниками с привлечением ипотечных кредитов. Такое мероприятие предусмотрено законом Алтайского края «Об утверждении краевой целевой программы «Улучшение жилищных условий населения в Алтайском крае на период до 2010 года», однако конкретики данная норма не приобрела. В то же время, механизмы частно-государственного партнерства в рамках реализации жилищных программ являются перспективным направлением жилищной политики.

1.4. Не менее важен вопрос о развитии системы муниципальных жилищных корпораций в Алтайском крае на базе региональной жилищной корпорации в связи с планами создания Федеральной жилищной корпорации. В их задачи будет входить финансирование жилищных программ муниципальных образований, отбор инвестиционных проектов и застройщиков и так далее. В качестве нормативной основы может выступить закон о создании системы жилищных корпораций в Алтайском крае.

1.5. Статьей 109 Жилищного кодекса Российской Федерации установлено, что предоставление жилых помещений для социальной защиты отдельных категорий граждан осуществляется в порядке и на условиях, которые установлены федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации. В связи с этим необходимо рассмотреть возможность разработки проекта закона «О предоставлении жилых помещений отдельным категориям граждан по договорам безвозмездного пользования».

Согласно Федеральному закону об основах социального обслуживания к подобным категориям граждан относятся: дети-сироты; дети, оставшиеся без попечения родителей; безнадзорные несовершеннолетние; дети, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации; граждане без определенного места жительства и определенных занятий; граждане, пострадавшие от физического и психического насилия, и некоторые другие категории граждан. Согласно Постановления Правительства России от 8 июня 1996 г. № 670 «Об утверждении Примерного положения об учреждении социальной помощи для лиц без определенного места жительства и занятий» субъекты Российской Федерации по решению органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации имеют право за счет собственных средств создавать и содержать дома ночного пребывания, социальные приюты и гостиницы, центры социальной адаптации и другие учреждения.

Вопрос непростой, требующий значительных финансовых вложений, однако следует наметить подходы к решению данной проблемы.

2. Предложения по отдельным направлениям правового регулирования в сфере социальной защиты и мер социальной поддержки, защиты семьи и детства

2.1. Одним из приоритетных направлений в сфере социальной политики является решение проблем демографии. Активно эти проблемы начали решаться еще в начале 2006 года после того, как Президент в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации поставил ряд задач о необходимости разработки комплекса мер, направленных на сбережение российского народа.

В Алтайском крае были созданы нормативно-правовые условия для осуществления задач, поставленных перед органами власти.

Однако анализ регионального законодательства выявляет необходимость внесения дополнительных законодательных инициатив в области демографической политики. Например, до сих пор ни в одном правовом акте Алтайского края четко не установлено, на какой орган государственной власти должны быть возложены обязанности по сбору и систематизации демографической информации, на основании которой должны вноситься изменения в действующее федеральное и региональное законодательство и приниматься новые краевые законы.

Также важнейшим элементом демографической информации являются статистические данные об уровне жизни населения, и статистики бюджетных затрат на различные меры по преодолению бедности.

2.2. Важнейшим элементом работы по улучшению демографической ситуации выступает возможность разработки и принятия отраслевого закона Алтайского края «О семейной и демографической политике в Алтайском крае», в котором будут определяться основные задачи и принципы семейной и демографической политики, полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления, основные меры по укреплению демографии, гарантии поддержки семьи, детства, мигрантов на территории края, задачи и условия осуществления информационной политики.

Этот акт мог бы законодательно закрепить создание службы семьи. Ее основная задача – заниматься трехуровневой профилактикой семейных проблем: пьянства, наркомании, жестокого обращения с детьми, домашнего насилия. Первый уровень профилактики - работа со всем населением. Второй уровень профилактики - комплексный патронаж семей группы риска. Третий уровень профилактики - реадaptация семей, которые оказались в трудной жизненной ситуации или социально-опасном положении. Такая система позволяет выявлять, комплексно сопровождать семьи. На них должны заводиться социальные комплексные паспорта, и осуществляться дальнейший мониторинг.

2.3. Сегодня в Алтайском крае огромный дефицит дошкольных учреждений. Традиционно финансирование мероприятий по строительству детских садов осуществляется за счет средств краевого и местных бюджетов. Отсюда следует рассмотреть возможность более активного привлечения

внебюджетных средств на эти цели. В Алтайском крае уже существуют частные детские сады на базе муниципальных дошкольных учреждений, но нет еще практики строительства таких садов. Необходимо изучить возможность и целесообразность привлечения частных инвесторов в строительство новых, пусть даже небольших детских садов, по принципу доходных домов, где граждане смогут давать своим детям дошкольное образование, оставляя их под присмотром. Граждане не могут полностью оплачивать расходы на содержание своих детей в таких садах. Требуется предоставление компенсационных выплат из краевого бюджета на содержание ребенка в таких детских садах. И тогда бизнес будет строить такие учреждения. Вопрос только в том, что дешевле: строить новые здания за бюджетные деньги и субсидировать содержание детей в муниципальных ДООУ или строить детсады, привлекая частных инвесторов, и субсидировать содержание детей в частном детском саду. Но при этом решается проблема детских садов.

2.4. С 2010 года начнется фактическая реализация федерального закона о материнском капитале. Семьи будут иметь возможность использования этих средств на улучшение жилищных условий. Наша краевая программа жилищного строительства должна быть к 2010 году скорректирована с учетом потребностей этих семей, которые будут вкладывать материнский капитал в улучшение жилищных условий.

2.5. Необходимо рассмотреть возможность внесения изменений в закон Алтайского края «О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей в Алтайском крае» в части наделения правом многодетных семей на получение жилых помещений по договорам социального найма во внеочередном порядке в городе либо строить собственное жилье в сельской местности.

2.6. В сфере жилищной политики одной из эффективных мер видится компенсация на оплату коммунальных услуг многодетным семьям в размере до 50 процентов. Это потребует внесения изменений закон Алтайского края от 29.12.2006 № 148-ЗС «О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей в Алтайском крае».

2.7. В Алтайском крае с 2007 года введена должность Уполномоченного по правам ребенка. В целях обеспечения гарантий прав и законных интересов детей на территории Алтайского края предлагается разработать закон о защите прав ребенка. Этот закон упрочнит гарантии государства в лице органов государственной власти Алтайского края в отношении семейной политики, защиты прав и законных интересов детей, поддержки детства, обеспечит более эффективную защиту личных и имущественных прав ребенка, утвердит механизмы и правила привлечения общественности к решению вопросов государственной политики в области защиты прав ребенка. И, наконец, он станет базовым нормативно-правовым актом относительно таких законов, как закон «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Алтайском крае»,

«Об утверждении краевой целевой программы «Дети Алтай» на 2007-2010 годы» и ряда других.

2.8. Наряду с законом о защите прав ребенка необходимо рассмотреть возможность разработки закона, регулирующего нахождение детей, не достигших возраста 16 лет, без сопровождения родителей вне дома в вечернее время суток (после 21 часа или 22 часов). В случае принятия такого закона также следует внести изменения в закон «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» в части привлечения к административной ответственности родителей.

2.9. Закон Алтайского края «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Алтайском крае» необходимо дополнить в части предоставления дополнительных гарантий права на образование нормой, устанавливающей, что обучающиеся, воспитанники краевых и муниципальных общеобразовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при выпуске обеспечиваются этим образовательным учреждением одеждой и обувью по нормам, утверждаемым администрацией Алтайского края, а также единовременным денежным пособием, объем которого утверждается постановлением Алтайского краевого Законодательного Собрания, но не менее размера, установленного федеральным законодательством для соответствующих категорий выпускников федеральных государственных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Указание на обязательность предоставления размера единовременного денежного пособия, не ниже установленного федеральным законодательством, способствует соблюдению единообразия объема социальных гарантий, предоставляемых в Российской Федерации, повышению защищенности данных категорий граждан.

При этом краевой закон не гарантирует предоставление дополнительных гарантий по социальной поддержке лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте старше 23 лет, проживающих на территории Алтайского края. Тем временем, представляется обоснованным гарантировать социальную поддержку указанным категориям лиц старше возраста 23 лет, при условии поступления их впервые на обучение по очной форме в краевые образовательные учреждения начального и среднего профессионального образования до достижения ими возраста 23 лет и до окончания ими обучения в указанных учреждениях. Эти гарантии должны касаться стипендиальных выплат и заработной платы, полного государственного обеспечения, гарантий выпускникам и при предоставлении академического отпуска по медицинским показаниям.

Наряду с названными гарантиями предлагается в краевой закон включить норму, дающую право таким детям на получение бесплатного дополнительного образования в спортивных, музыкальных, художественных школах, школах искусств и других учреждениях дополнительного образования детей Алтайского края за счет средств краевого бюджета.

Предлагается также нормативно обусловить обязанность образовательного учреждения при рассмотрении вопроса об исключении обучающихся или студентов из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из государственных образовательных учреждений после получения согласия органов опеки и попечительства при условии дальнейшего их трудоустройства или направления на учебу в другое государственное образовательное учреждение с обязательным предоставлением жилого помещения в соответствии с действующим законодательством.

2.10. В сферу оказания социальной помощи необходимо включить малоимущих граждан, ведущих личное подсобное хозяйство. Для нормативного установления уровня доходов, полученных от реализации плодов и продукции личного подсобного хозяйства, необходимо принять закон о нормативах дохода от личного подсобного хозяйства, учитываемого при исчислении среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина.

2.11. В дополнение к традиционным подходам к решению проблемы рождения здорового ребенка и сохранения здоровья женщины во время беременности предлагается разработать и реализовать новый подход, ориентирующий женщину на ведение здорового образа жизни и соблюдение врачебных предписаний. Таким образом, беременная женщина получит право на предоставление ей дополнительных мер социальной поддержки в виде ежемесячного пособия, если она встала на учет в женской консультации в ранние сроки беременности и соблюдает ряд определенных требований, предусмотренных в законе, например, ведение здорового образа жизни, регулярное посещение женской консультации, выполнение всех рекомендаций врача и т.п.

Ежемесячное пособие предлагается выплачивать в размере не ниже 1000 руб. до рождения ребенка.

Фокусной группой закона могут стать семьи, получающие доход ниже величины прожиточного минимума на одного члена семьи, или семьи, чьи доходы немногим выше этого размера.

2.12. Согласно Федеральному закону от 29.12.2006 № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» с 1 января 2008 года полномочия по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству передаются на уровень субъекта Российской Федерации (ст. 34 Гражданского кодекса, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

С 1 сентября 2008 года вступает в силу Федеральный закон «Об опеке и попечительстве», в котором установлено, что субъекты Российской Федерации имеют право регулировать своими законами отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением

опеки и попечительства, по вопросам, отнесенным к их ведению данным Федеральным законом, а в случае регулирования отношений по установлению, осуществлению и прекращению опеки и попечительства над несовершеннолетними гражданами еще и по вопросам, не урегулированным непосредственно настоящим Федеральным законом.

В докладе 2006 года обращалось внимание на необходимость разработки нового закона «Об организации опеки и попечительства в Алтайском крае». Сегодня есть правовая основа разработки такого закона.

2.13. Согласно Федерального закона «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут устанавливать дополнительные меры поддержки семей, имеющих детей, за счет средств своих бюджетов.

Федеральный закон дает право на дополнительные меры при рождении (усыновлении) второго ребенка или последующих детей. Но важно стимулировать рождение именно первого ребенка. Одним из стимулов рождения первого ребенка является предоставление материальной помощи со стороны государства. Поэтому предлагается изучить возможность принятия закона Алтайского края о предоставлении единовременной денежной выплаты при рождении ребенка в размере не меньшем, чем установлено федеральным законодательством в подобных случаях. При этом единовременная помощь должна назначаться на каждого ребенка.

2.14. По информации Администрации Алтайского края, действующие сегодня краевые законы предусматривают 29 категорий региональных льготников. На цели предоставления мер социальной поддержки ежегодно из краевого бюджета расходуется порядка 6,3 млрд. рублей. По данным исследований, из общего числа льготников только 30-40% действительно нуждаются в предоставлении мер социальной поддержки, при этом тратится до 60% бюджетных средств на администрирование деятельности по организации, предоставлению социальных выплат и контролю за их движением.

Соответственно, для правового регулирования такой многосубъектной сферы необходим целый массив законов, в каждом из которых закреплены права и обязанности субъектов правоотношений. В итоге создается большое количество дублирующих норм, создающих много неудобств в правоприменении.

Необходимо искать новые подходы к механизму предоставления мер социальной поддержки. Одним из подходов является распределение бюджетных средств действительно нуждающимся гражданам, а не отнесение лица к той или иной категории льготников. Для этого необходимо нормативно закрепить комплекс мероприятий по установлению уровня реальных доходов гражданина, разработать региональные коэффициенты, на основании которых можно объективно установить степень нуждаемости в получении социальных выплат.

3. Предложения по отдельным направлениям правового регулирования в сфере образования

3.1. Закон Алтайского края «Об образовании в Алтайском крае» предусматривает достижение нескольких задач, среди которых обеспечение гарантий прав граждан на образование в Алтайском крае.

Учитывая целеустановку Президента Российской Федерации по построению экономики инновационного типа необходимо в данном законе закрепить гарантию поддержки инновационной деятельности в сфере образования.

3.2. Наблюдается рассогласование нормативного регулирования оказания платных дополнительных образовательных и иных услуг краевыми и муниципальными образовательными учреждениями. В отраслевом законе Алтайского края «О начальном профессиональном и среднем профессиональном образовании» такая норма установлена, а в базовом законе об образовании в Алтайском крае ее нет. Думается, что аналогичную норму целесообразно внести в базовый закон.

4. Предложения по отдельным направлениям правового регулирования в сфере здравоохранения

4.1. По статистике одной из основных причин заболеваемости онкологическими заболеваниями является табакокурение. Причиной рака легких практически в 100 процентов случаев становится курение. Установлено, что в иных случаях оно сокращает жизнь мужчин на 6 лет, женщин – на 3 года. При этом законы Алтайского края в сфере здравоохранения не предусматривают мероприятий по борьбе с табаком. Предлагается рассмотреть возможность разработки программы по финансированию кампании пропаганды вреда курения.

4.2. Одной из проблем, требующей законодательного регулирования, является осуществление контроля за соблюдением стандартов медицинской помощи. Хотя в Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится, в том числе, право установления региональных стандартов медицинской помощи, подобные полномочия нами не используются в полной мере. Вопрос об установлении региональных стандартов медицинской помощи очень сложный, но чрезвычайно актуальный и требует своего решения.

4.3. В 2007 году Совет Федерации рекомендовал Правительству активизировать работу по совершенствованию федерального законодательства и организации работы по профессиональной переподготовке специалистов по циклу общей врачебной (семейной) практики, а исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации активизировать работу по внедрению института врачей общей (семейной) практики, особенно в сельской местности с

созданием условий для их практической деятельности, включая материально-техническое оснащение, и организовать работу по формированию государственного заказа по подготовке и переподготовке специалистов для первичного звена здравоохранения, в первую очередь врачей и медицинских сестер для общих врачебных (семейных) практик.

Поэтому в рамках нового краевого закона (краевой целевой программы) возможно установить нормы, направленные на поддержку развития института врачей общей практики (семейных врачей) частной системы здравоохранения. Общеизвестно, что врачи общей практики (семейные врачи) государственной и муниципальной систем здравоохранения практически не востребованы. В настоящее время подавляющее большинство поликлинических учреждений продолжают оказывать первичную медико-санитарную помощь силами участкового врача-терапевта и врачей узких специальностей. Одними из основных причин неразвитости этого института является отсутствие дипломированных специалистов в области общей медицинской практики.

5. Предложения по отдельным направлениям правового регулирования в сфере земельных отношений и природопользования

В настоящее время разрабатывается проект Концепции по созданию особо значимых аграрных территорий, в группу которых может войти и Алтайский край. Правительству Российской Федерации предложено инициировать реализацию пилотного проекта по созданию такой зоны в Алтайском крае.

На подготовительном этапе необходимо создать условия наибольшего благоприятствования осуществлению проекта. Для этого требуется корректировка нашего законодательства в области производства сельхозпродукции и оборота земель сельскохозяйственного назначения.

5.1. Согласно статьи 22 Земельного кодекса Российской Федерации, статей 9 и 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» земельные участки могут сдаваться в аренду. При этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены правом собственного правового регулирования арендных отношений.

Базовым нормативным правовым актом, регулирующим оборот земельных участков сельхозназначения, является закон Алтайского края «О регулировании отдельных отношений в области оборота земель сельскохозяйственного назначения». Однако этот закон практически не содержит положений о регулировании вопросов, связанных с арендой земельных участков на территории края. Так, не установлены положения о минимальном сроке аренды земельного участка для ведения сельскохозяйственного производства и иных видов разрешенного использования сельскохозяйственных угодий (ч. 3 ст. 9 Федерального закона), об условиях передачи в аренду (или в собственность) земельного

участка, находящегося в фонде перераспределения земель (ч. 4 ст. 10 Федерального закона), о минимальных размерах образуемых новых земельных участков на территории края (ч. 1 ст. 4 Федерального закона).

5.2. В рамках краевого земельного законодательства целесообразно рассмотреть возможность законодательного регулирования механизмов предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, религиозным организациям (объединениям), казачьим обществам, научно-исследовательским организациям, образовательным учреждениям сельскохозяйственного профиля для осуществления сельскохозяйственного производства (ч. 5 ст. 10 Федерального закона).

Цель предлагаемых выше изменений – использование своего права на нормативное регулирование земельных отношений в сфере сельского хозяйства для выработки четких позиций Алтайского края по наибольшему спектру вопросов при разработке концепции пилотного проекта по созданию особой аграрной территории в крае.

5.3. Одним из важнейших элементов вовлечения в хозяйственный оборот земли, увеличения инвестиций в этот пласт национального богатства края, является развитие земельной ипотеки.

Ипотечный оборот земли должен иметь законные основания и предполагает запуск механизма залога земли. В нем должны участвовать владельцы земельных паев, банки, страховые компании, закладные ценные бумаги (векселя), либо земельные облигации. Включение механизма залога земли позволит привлечь инвестиции в развитие сельского хозяйства, обеспечить безопасность кредитор-залогодержателю. Для организации полноценного ипотечного оборота земли можно обеспечить действие инвестиционного механизма, позволяющего переводить земли из государственной или муниципальной собственности в акционерную, преобразовать действующие унитарные предприятия вместе с земельными участками в открытые акционерные общества – земельные залоговые фонды. Органы государственной власти Алтайского края и органы местного самоуправления должны быть наделены правом своими решениями вносить государственное или муниципальное имущество (в том числе земельные участки и имущественные комплексы) в качестве уставного вклада в открытые акционерные общества. Также могут быть преобразованы действующие унитарные предприятия (ГУПы, МУПы) вместе с земельными участками.

Земельное ипотечное кредитование может распространяться и на муниципальные земли. Органы местного самоуправления могут заложить свою землю в банке для развития ипотечного строительства, в том числе социального жилья.

Решение этих проблем требует разработки стратегии развития земельного инвестиционного механизма и нормативно-правового обеспечения его действия с принятием решения об участии края в пилотном проекте. Однако Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)»

запрещает ипотеку земельных участков за исключением тех, которые предназначены для жилищного строительства или для комплексного освоения в целях жилищного строительства. Необходима законодательная инициатива по внесению изменений в федеральный закон об ипотеке в части наделением права некоторых субъектов Российской Федерации, в отношении принято решение о создании особых аграрных территорий.

5.4. Для обеспечения оптимального распределения средств краевого бюджета в целях выравнивания помощи сельхозпроизводителям необходимо среди основных принципов аграрной политики, установленных законом Алтайского края «О развитии сельского хозяйства в Алтайском крае», закрепить принцип учета природно-климатических условий при ведении сельскохозяйственного производства. Этот принцип гарантирует оказание государственной поддержки товаропроизводителям, находящимся в сложных климатических условиях.

5.5. В формировании и развитии аграрного рынка Алтайского края первостепенное значение имеет рынок зерна. Особая роль зерна в составе продукции АПК определяется его стратегическим значением как основного продукта питания, а для отдельных отраслей животноводства – главного компонента кормов. Уровнем развития рынка зерна во многом определяется продовольственная независимость края.

Алтайский край – один из крупнейших регионов России по производству и вывозу зерна. В настоящее время региональный зерновой рынок находится все еще в стадии формирования. Среди основных факторов, сдерживающих его развитие, можно в частности отметить следующие:

- недостаточное развитие рыночной инфраструктуры;
- информационная непрозрачность и, как следствие этого, наличие теневого оборота зерна;
- присутствие на рынке избыточного количества посредников;
- низкая материально-техническая обеспеченность отрасли;
- отсутствие единых ценовых индикаторов и т.д.

Все это диктует необходимость формирования и эффективного функционирования рынка зерна в Алтайском крае.

Одним из направлений по формированию рынка зерна региона является совершенствование сбытовой политики путем развития биржевой торговли зерном. Преимущественная часть сельскохозяйственной продукции в развитых странах продается на товарных биржах. Развитие биржевой торговли является одной из важнейших мер по формированию общероссийского и региональных (локальных) зерновых рынков.

Степень организованности зернового рынка в Алтайском крае остается на низком уровне. Исследования 2003 года показали, что через биржу в крае реализуется менее 1% товарного зерна.

Преимущества биржевой торговли:

- появляются механизмы, при которых капиталу выгодно финансировать сельское хозяйство, что, в свою очередь, снизит нагрузку на государственный (региональный) бюджет;

увеличатся налоговые поступления от операций вследствие легализации торговли. По предварительным оценкам экспертов, теневой рынок зерна в Алтайском крае составляет более 1 млн. тонн зерна в год;

стимулируется кредитование коммерческими банками сельхозтоваропроизводителей под залог «срочных контрактов», обращающихся на бирже.

Кроме того, биржевая торговля способствует созданию равных условий торговли для участников рынка, а также созданию рыночного механизма для проведения государственной ценовой политики.

Принимая во внимание сказанное, предлагается рассмотреть возможность принятия закона об организации биржевой торговли зерном в Алтайском крае.

5.6. Согласно Плану мероприятий по выполнению Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 года в сфере природопользования и развития лесной отрасли предусматривалась разработка краевой целевой программы «Восстановление лесов Алтайского края» (июль 2007 года). Предлагается разработать программу с расширенным предметом правового регулирования, включив в нее развитие лесопромышленного комплекса, поскольку лесная и деревообрабатывающая промышленность стоят в одном ряду с другими основными промышленного комплекса Алтайского края (Комплексная программа социально-экономического развития Алтайского края).

6. Отдельные направления правового регулирования в сфере местного самоуправления

6.1. В рамках муниципальной реформы главная задача органов государственной власти субъекта состоит в содействии развитию местного самоуправления на своей территории. В этой связи предлагается принятие целевой программы развития малых городов Алтайского края. Основные мероприятия программы – укрепление материально-технической базы органов местного самоуправления, организации работы с кадрами в муниципальных образованиях, совершенствование нормативной правовой базы и методическому обеспечению органов местного самоуправления, информационная поддержка местного самоуправления.

7. Отдельные направления правового регулирования в сфере торговли, поддержки товаропроизводителей, предпринимательства и инвестиций

7.1. С 1996 года в крае с принятием закона «О государственной поддержке малого предпринимательства в Алтайском крае» реализуются меры по развитию этого сектора экономики. К настоящему моменту насчитывается около 21 тысячи малых предприятий. В их числе есть и фермерские хозяйства (около 5 тысяч). Малый и средний бизнес

обеспечивает сегодня более четверти поступлений в краевой бюджет. Он дает 22% валового регионального продукта Алтайского края.

Однако востребованность в увеличении числа малых и средних предприятий остается высокой, особенно в сельской местности. Это не только фермерские хозяйства, а равно сельскохозяйственные кооперативы и другие виды предприятий. Сельский малый бизнес способен решать проблемы безработицы, и что немаловажно - участвовать в развитии социальной сферы села, например, в строительстве или реконструкции детских садов. Наряду с мероприятиями по устранению административных барьеров предлагается разработать и принять целевую программу, гарантирующую государственную поддержку малого и среднего предпринимательства в сельской местности.

7.2. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 03.02.2007 № 69 «О создании на территории Алтайского района Алтайского края особой экономической зоны туристско-рекреационного типа» ведется активная работа по созданию особой экономической зоны «Бирюзовая Катунь». В стратегии социально-экономического развития Алтайского края до 2025 года подчеркивается, что туристический кластер выступает в качестве одного из трех потенциально эффективных и конкурентоспособных кластеров рынка Алтайского края. В связи с этим необходимо принять краевой закон о туристской деятельности на территории Алтайского края, и на его основе разработать целевую программу, направленную на развитие туризма.

7.3. Развитию туризма в Алтайском крае будет способствовать развитие охотничьего хозяйства с предоставлением услуг мирового уровня. Принятием подзаконных актов данную задачу не решить. Необходим закон Алтайского края об охоте и развитии охотничьего хозяйства. Закон увяжет развитие охоты с лесным и земельным законодательством Алтайского края и законами в сфере туризма, установит формы и порядок государственной поддержки охотничьего хозяйства. На его основе можно разрабатывать целевые программы в данной сфере.

7.4. На территории края действует закон об инвестиционной деятельности, который нуждается в изменениях.

Закон называется «Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае», однако в преамбуле сказано, что он регулирует общественные отношения, складывающиеся в связи с осуществлением органами государственной власти края мер социально-экономического, правового и организационного характера по стимулированию инвестиционной деятельности юридических и физических лиц по приоритетным направлениям развития края. Соответственно, закон регулирует не только порядок осуществления инвестиционной деятельности органами государственной власти Алтайского края как таковой, а устанавливает различные меры государственной поддержки инвестиционной деятельности. Значит и наименование закона должно быть связано с государственным стимулированием инвестиционной

деятельности в Алтайском крае. Поэтому в наименование следует включить концепт стимулирования инвестиций.

Во взаимосвязи с предлагаемым концептом необходимо обсудить обоснованность внесения следующих изменений в данный закон:

нормы о государственном сопровождении инвестиционных проектов как формы государственной поддержки;

нормы о приостановлении государственной поддержки инвестиционной деятельности;

нормы о прекращении государственной поддержки инвестиционной деятельности;

нормы о способах контроля за реализацией инвестиционных проектов, которым оказывается государственная поддержка.

7.5. Предпринимательская деятельность в сфере торговли на территории Алтайского края за последние годы резко активизировалась. При этом такая активность не всегда связана только с позитивными явлениями. Это торговля некачественными продуктами питания, наличие системы «выдавливания» с рынков сельхозпроизводителей и прочее.

Названные проблемы может урегулировать закон о торговой деятельности на территории Алтайского края. Он позволит оздоровить конкурентную борьбу, будет способствовать развитию предпринимательской деятельности в муниципальных образованиях, укрепит систему мер по защите прав потребителей на территории края, закрепит участие государственных органов в регулировании торговой деятельности, в том числе поддержку социально значимых видов торговой деятельности, будет гарантировать поддержку отечественных и, в первую очередь, местных товаропроизводителей, высокий уровень торгового обслуживания населения, обеспечит равенство прав субъектов торговой деятельности, сократит возможности для необоснованной посреднической деятельности, в особенности на рынках по торговле сельскохозяйственной продукцией.

Этим законом можно решить вопрос об организации и контроле за осуществлением придорожной торговли (временной торговли), придать особый статус кооперации и заготовительным структурам. При том, что создание и поддержка сельскохозяйственных снабженческо-сбытовых кооперативов на селе является актуальным направлением развития местных экономик.

7.6. Предметом правового регулирования закона Алтайского края «О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевой продукции» является обеспечение качества и безопасности продовольственного сырья и пищевой продукции, регулирование отношений, возникающих между изготовителем, продавцом и потребителем продовольственного сырья и пищевой продукции при их обращении, а также деятельность юридических и физических лиц, осуществляющих закуп, ввоз и поставку продовольственного сырья и пищевой продукции в Алтайский край.

Таким образом, закон в действующей редакции трактует понятие безопасности узко как необходимость соблюдать требования к

потребительским свойствам товара. В этом же смысле понимаются и отношения по обороту продуктов питания и продовольственного сырья в крае.

Вместе с тем действующие нормы не распространяются на значительный пласт вопросов продовольственной безопасности нашей территории. Поэтому представляется перспективным расширение предмета регулирования данного закона за счет понимания безопасности как определенного состояния экономики и социальной сферы края, при котором имеются условия для удовлетворения потребностей жителей нашего региона в основных видах продовольствия.

В таком случае мы перейдем от регламентации качества потребительских свойств продуктов питания к комплексному регулированию продовольственной безопасности путем проведения государственной продовольственной политики, обеспечиваемой системой принимаемых органами государственной власти края мер экономического, правового, организационного и иного характера в целях увеличения роста потребления жителями Алтайского края основных видов продовольствия до рекомендуемых размеров потребления.

При этом более приемлемым вариантом видится не принятие отдельного закона о продовольственной безопасности, а включение рассматриваемых норм в закон о торговле.

7.7. Постановлением Администрации Алтайского края от 16.11.2007 № 533 «О гарантийном фонде обеспечения обязательств субъектов малого и среднего предпринимательства в Алтайском крае» образован Алтайский гарантийный фонд.

В соответствии с п. 6 ст. 5 закона Алтайского края «О правотворческой деятельности» законы Алтайского края регулируют наиболее значимые, типичные и устойчивые общественные отношения. Учитывая, что органы государственной власти Алтайского края обеспечивают социально-экономическое развитие Алтайского края, создают условия для развития предпринимательства и сами участвуют в деятельности хозяйствующих субъектов необходимо принять закон о залоговом фонде Алтайского края. Предметом правового регулирования данного закона должны выступать отношения по поводу формирования, управления и использования залогового имущества и имущественных прав, находящихся в государственной собственности.

Во взаимосвязи с краевыми законами «О порядке передачи в залог объектов права собственности Алтайского края», «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Алтайского края», «Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае» этот закон создаст условия для привлечения инвестиций в экономику, будет способствовать реализации приоритетных инвестиционных и инновационных проектов, краевых целевых программ, а также обеспечит участие в реализации федеральных целевых программ.

7.8. В постановлении Администрации Алтайского края от 28.12.2007 № 622 «О комплексной программе социально-экономического развития Алтайского края» сказано, что в крае созданы отдельные элементы инновационной инфраструктуры, в том числе технопарки, центры трансфера технологий, бизнес-инкубатор, региональные фонды поддержки. Как указывается в постановлении, эти элементы не взаимодействуют между собой и другими секторами экономики.

При этом закон Алтайского края «Об инновационной деятельности в Алтайском крае», выделяя формы государственной поддержки инновационной деятельности, не предусматривает создание условий для деятельности технопарков как комплекса взаимосвязанных организаций, КБ, учебных заведений и производственных предприятий, компактно располагающихся на обособленной территории, в целях реализации кластерного принципа разработки и внедрения результатов инновационных открытий.

Развитие технопарков в перспективе позволит обеспечить наиболее тесное взаимодействие науки и производства при создании и продвижении наукоемких технологий.

Соответственно, необходимо рассматривать возможность принятия закона о ставках налога на прибыль резидентов технопарков на территории края.

7.9. Закон Алтайского края «О промышленной политике» был принят в 1998 году. В него неоднократно вносились изменения, в том числе в начале 2007 года. Однако цели промышленной политики края, установленные в законе, не вполне отвечают современным целям и задачам развития реального сектора экономики.

Думается, что установленные в законе цели можно дополнить следующими целями: концентрация ресурсов на развитии приоритетных отраслей экономики, совершенствование структуры и диверсификация промышленности за счет поддержки производств с высокой долей добавленной стоимости, освоение и промышленное использование инноваций, внедрение импортозамещающих технологий, не уступающих мировым стандартам качества, защита интересов товаропроизводителей края.

В законе следует установить, что концепция промышленной политики Алтайского края должна включать в себя перечень приоритетных направлений развития отраслей промышленности по перспективности развития, экономическим, социальным и экологическим показателям, критерии выбора приоритетов для государственной поддержки промышленности, перечень мер государственной поддержки субъектов промышленной деятельности и механизм их предоставления, критерии оценки эффективности конкретных мер государственной поддержки.

7.10. Одной из задач органов государственной власти является поддержка и развитие приусадебных форм хозяйствования на земле. Это особенно актуально для городских жителей. В связи с этим видится возможным разработать закон о поддержке садоводческих, огороднических и

дачных некоммерческих объединений граждан в целях развития садоводства, огородничества и дачного хозяйства для удовлетворения потребности населения в овощах, фруктах и ягодах за счет собственного производства.

Законом должны быть установлены полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере поддержки данных объединений, установлены приоритетные направления и формы осуществления поддержки.

8. Предложения по отдельным направлениям правового регулирования в сфере деятельности органов власти Алтайского края и институтов гражданского общества

8.1. В целях расширения и укрепления международных и внешнеэкономических связей Алтайского края представляется целесообразным разработать закон об осуществлении международных и внешнеэкономических связей Алтайского края и международном обмене информацией (наименование закона «О международных и внешнеэкономических связях Алтайского края и участии Алтайского края и органов государственной власти Алтайского края в международном информационном обмене»).

Такой закон урегулирует отношения, связанные с ведением органами государственной власти переговоров об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключением, опубликованием, изменением и расторжением соглашений Алтайского края об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, открытием представительств края на территориях иностранных государств, организацией их деятельности и ликвидацией и так далее.

Также в этом законе должны быть предусмотрены нормы об осуществлении международного информационного обмена.

8.2. Большое значение имеют вопросы обеспечения безопасности населения от чрезвычайных ситуаций различного характера. Порядок и условия участия государства в решении этих проблем установлены законом Алтайского края «О защите населения и территории Алтайского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Однако в законе не установлена норма об организации перевозок населения при чрезвычайных ситуациях. Внесение данной нормы позволит связать данный закон с законом «Об организации транспортного обслуживания населения в Алтайском крае», в который предлагается внести аналогичные изменения с подробной регламентацией порядка и условий привлечения автотранспортных организаций для оказания помощи органам власти при преодолении ситуаций чрезвычайного характера.

8.3. В 2000 году был принят закон Алтайского края «Об участии населения в охране общественного порядка на территории Алтайского края». С момента вступления в силу данного закона и до сегодняшнего дня не было внесено ни одного изменения или дополнения, хотя изменились

экономические и иные условия, несколько раз происходило перераспределение полномочий между разными уровнями власти. Отсюда есть необходимость анализа норм тех законов, которые не изменялись в течение последних 5-6 лет, на предмет их соответствия современным отношениям и задачам органов власти. В том числе предлагается внести дополнения в рассматриваемый закон в части установления полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере участия населения в охране общественного порядка, регламентировать порядок создания, функционирования и ликвидации общественных пунктов охраны порядка, установить возможность создания молодежных оперативных отрядов (при проведении культурно-массовых мероприятий в учебных заведениях, местах массового отдыха молодежи, для проведения индивидуально-профилактической работы с подростками с девиантным поведением).

В данном законе органам местного самоуправления при утверждении местных бюджетов предоставлено право выбора предусматривать или не предусматривать расходы на обеспечение гарантий социальной защиты дружинника или его близких в связи с выполняемыми им обязанностями по охране общественного порядка. Представляется, что органы местного самоуправления обязаны предусматривать такого рода расходы в случае образования народной дружины.

Необходимо более детально закрепить в законе нормы о минимальных и максимальных размерах социальных выплат в зависимости от тяжести вреда здоровью гражданина в связи с участием в охране общественного порядка.

8.4. В настоящее время все большее значение приобретает глобальная информатизация. Органы государственной власти и органы местного самоуправления остро нуждаются в создании территориальных информационных систем для реализации своих полномочий.

В Алтайском крае нормы об информатизации не получили своего развития, сравните:

постановление Администрации Алтайского края от 29.03.1996 № 173 «О формировании информационных ресурсов края»;

постановление Администрации Алтайского края от 12.05.1998 № 299 «Об утверждении «Концепции информатизации органов государственной власти и органов местного самоуправления Алтайского края».

Последний по времени правовой акт в данной сфере принят Администрацией Алтайского края в 2007 году и утверждает концепцию развития и использования органами исполнительной власти Алтайского края информационно-коммуникационных технологий до 2008 года. Таким образом, совершенствование информационной деятельности законодательной власти и органов местного самоуправления не охвачено нормативным регулированием. В связи с этим предлагается принять закон о государственных информационных ресурсах Алтайского края.

8.5. В 2006 году Генеральной прокуратурой Российской Федерации проанализирована работа по противодействию коррупции в органах

государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления. Анализ практики прокурорского надзора показывает, что уровень коррупционности государственных структур и должностных лиц очень высок.

В Алтайском крае принято и действует распоряжение Администрации Алтайского края от 09.01.2007 № 3-Р «Об утверждении плана мероприятий по проведению административной реформы в Алтайском крае в 2007-2008 годах», которое в том числе предусматривает отдельным пунктом комплекс мероприятий, направленных на оптимизацию функций органов исполнительной власти Алтайского края и противодействие коррупции.

Хотя борьба с преступлениями и иными правонарушениями не является непосредственной задачей законодательных и исполнительных органов власти, представляется усилить ход административной реформы посредством принятия регионального антикоррупционного закона. Опыт разработки, принятия и реализации подобных законов имеется в некоторых субъектах Российской Федерации.

Предлагаемый закон закрепит задачи антикоррупционной политики краевых органов власти и органов местного самоуправления, обозначит принципы противодействия коррупции, назовет субъекты антикоррупционной политики на уровне нашего региона. Основная миссия предлагаемого закона – предупреждение, выявление и пресечение коррупционных правонарушений и обстоятельств, им способствующих. В основе антикоррупционной политики должна находиться система мер предупреждения коррупционных правонарушений: антикоррупционные программы, антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов, антикоррупционное образование и пропаганда и иные виды мер.

В качестве альтернативы можно предложить внесение изменений в действующий закон Алтайского края «О правотворческой деятельности» о признаках коррупционности разрабатываемых, принимаемых и действующих нормативных правовых актов.

8.6. Каждый год в Алтайском крае происходит подтопление населенных пунктов (г. Барнаул, Тальменский, Рубцовский и другие районы). В связи с этим следует рассмотреть возможность принятия нормативного правового акта об оползневых зонах, расположенных на территориях муниципальных образований Алтайского края. Этот правовой акт установит понятие и правовой статус оползневых зон, обозначит их границы, установит категории оползневых зон, разрешенные виды использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в таких зонах, мероприятия, осуществляемые органами государственной власти и органами местного самоуправления, по снижению геологического риска, установит ответственность за нарушение данных норм.

8.7. В соответствии со статьей 15 закона Алтайского края «Об Общественной палате Алтайского края» установлено, что проекты законов и иных правовых актов Алтайского края и органов местного самоуправления могут быть представлены на общественную экспертизу в Общественную

палату Алтайского края. Согласно статьи 16 данного закона заключения Общественной палаты по результатам общественной экспертизы проектов правовых актов Алтайского края и органов местного самоуправления направляются в Алтайское краевое Законодательное Собрание, Губернатору Алтайского края и в органы местного самоуправления. Однако этим законом не установлены сроки рассмотрения и нормативные требования к форме и содержанию экспертного заключения.

8.8. В настоящее время перспективным направлением деятельности законодательных органов власти является мониторинг законодательства. Совет Федерации в 2007 году подготовил четвертый доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации, некоторые субъекты Российской Федерации успешно осуществляют комплекс мероприятий по системному мониторингу правовых актов.

В связи с этим необходимо включить в закон Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» нормы об особенностях организации и осуществления мониторинга правотворческой деятельности в Алтайском краевом Законодательном Собрании.

Необходимо установить, что мониторинг правотворческой деятельности в Алтайском краевом Законодательном Собрании осуществляется в соответствии с законом Алтайского края «О правотворческой деятельности». Мониторингу подлежат проекты нормативных правовых актов Алтайского края, действующие нормативные правовые акты Алтайского края и практика их применения.

Установить, что порядок организации мониторинга, его формы и методы, а также периодичность проведения устанавливается правовым актом председателя Алтайского краевого Законодательного Собрания. При этом председатель Алтайского краевого Законодательного Собрания осуществляет общее руководство мониторингом правотворческой деятельности. Непосредственное руководство должно осуществляться заместителем председателя Алтайского краевого Законодательного Собрания.

Также необходимо нормативно закрепить, что результаты мониторинга составляют основу правотворческой деятельности Алтайского краевого Законодательного Собрания и учитываются при формировании Плана правотворческой, организационной и контрольной деятельности Алтайского краевого Законодательного Собрания на очередное полугодие, а результаты мониторинга по итогам календарного года утверждаются постановлением представительного органа.

8.9. Закон Алтайского края «О правотворческой деятельности» не устанавливает случаи, когда проекты правовых актов подлежат возврату лицу, внесшему проект. Представляется, что такая норма должна найти место в законе. Например, можно установить, что если форма представленного проекта правового акта и приложений не отвечают установленным требованиям, такой проект в течение семи дней со дня его регистрации в АКЗС возвращается председателем (заместителем председателя) Алтайского краевого Законодательного Собрания инициатору для выполнения

требований, установленных законом.

9. Предложения по отдельным направлениям правового регулирования в сфере организации бюджетного процесса

9.1. В 2005 году были приняты законы Алтайского края «О краевом фонде финансовой поддержки муниципальных районов, городских округов», «О краевом фонде финансовой поддержки поселений», «О районных фондах финансовой поддержки поселений», «О нормативах отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами», регулирующие межбюджетные отношения в Алтайском крае. В текущем году был принят закон «О внесении изменений в отдельные законы Алтайского края, регулирующие межбюджетные отношения».

Однако, учитывая большое количество муниципальных образований в Алтайском крае с различным уровнем социально-экономического развития, существуют предпосылки дальнейшего повышения качества межбюджетных отношений путем совершенствования методик выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов и поселений.

Для этого необходимо провести комплексный анализ формирования финансовых основ местного самоуправления.

Глава III. Некоторые вопросы организации мониторинга и совершенствование законодательства Алтайского края

С целью совершенствования законодательства Алтайского края необходимо уделять более пристальное внимание мониторингу действующего законодательства.

Под мониторингом закона понимается метод осуществления государственного контроля планируемого (прогнозируемого), текущего и перспективного состояния и практики применения закона и принимаемых во исполнение этого закона правовых актов, заключающийся в системном и постоянном сборе и анализе информации о ходе выполнения закона с целью предотвращения и (или) устранения нежелательных последствий его применения. Поэтому мониторинг законодательства необходимо рассматривать как одну из основных полномочий государственных органов. Мониторинг закона является элементом государственного управления, по результатам которого уполномоченными органами или лицами должны приниматься соответствующие меры и решения. Таким образом, при осуществлении контроля и мониторинга правовых актов изучается фактическая ситуация и проводится оценка применения законов.

Посредством правового мониторинга достигается решение следующих задач:

1. Оценивается степень соответствия проекта закона планируемым при разработке этого закона социально-экономическим и иным результатам его действия;
2. Оценивается степень соответствия закона социально-экономическим и иным условиям, обусловившим его принятие;
3. Оценивается текущее состояние закона в целях выявления и своевременного устранения пробелов в законодательстве, коллизий, как между отдельными законами, так и в рамках одного закона;
4. Оценивается перспективное состояние закона.

Также мониторинг законодательства восполнит отсутствие в органах государственной власти специальных структурных подразделений, отвечающих за мониторинг законов, позволит преодолеть проблему нехватки квалифицированных юридических кадров, занимающихся законопроектной работой, образует противовес корпоративным интересам, подчас лежащим в основе законодательных инициатив. Он позволит объективировать и сделать прозрачной законотворческую деятельность субъектов права законодательной инициативы.

Предложенный подход подразумевает создание комплексной системы контроля за движением законопроекта и реализацией закона вплоть до его отмены. В этих целях необходимо создавать досье (паспорт) закона, примерная форма которого была предложена Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в Докладе о состоянии законодательства в Российской Федерации 2005 года.

На данном этапе фактически отсутствуют правовые, организационные и материальные основы для осуществления системного мониторинга. Поэтому для АКЗС наиболее актуальным и реально исполнимым представляется решение следующих практических проблем.

Во-первых, устранение случаев прямого копирования норм федеральных законов. Исследование некоторых действующих законов Алтайского края демонстрирует высокую степень концентрации федеральных норм, принятых ранее, чем региональные законы.

Подобная практика приводит к избыточности и даже неправомерности региональных норм, поскольку участникам правоотношений дважды предоставляются права (или возлагаются обязанности). Также принятие дублирующих норм обесценивает самостоятельную компетенции законодательного органа государственной власти, а депутат законодательного органа фактически лишается права на участие в региональном законотворческом процессе, т.к. голосует за уже действующие нормы и не в силах изменить их редакции.

Во-вторых, принятие нескольких федеральных законов в 2004-2007 годах о перераспределении полномочий повлекло существенные изменения краевого законодательства в части норм о перераспределении полномочий между законодательной и исполнительной ветвей власти Алтайского края и органами местного самоуправления. Поэтому необходима организация анализа отраслевых законов, где разграничены полномочия Алтайского краевого Законодательного Собрания, Администрации Алтайского края и органов местного самоуправления, с одной стороны, и законов, где разграничены полномочия Администрации Алтайского края и иных органов исполнительной власти Алтайского края для выявления неточностей или дублирования федеральных полномочий.

В-третьих, изучение «комплексных» законов Алтайского края для выявления норм, заимствованных из разных федеральных законов и иных нормативных правовых актов федерального уровня, иных краевых законов.

В-четвертых, организация систематизации законов, которые регулируют одни и те же отношения, в целях устранения их избыточности, что серьезно снижает эффективность применения норм. Поэтому представляется необходимым осуществить анализ законов с целью выявления норм, регулирующих одни и те же отношения, и последующего их объединения, систематизации и оптимизации норм, объединения законов для устранения излишнего правового регулирования и т.п.

Систематизация законов позволит определить состояние законодательства, объективно оценить результаты работы законодательного органа, выявить полноту законодательного обеспечения и имеющиеся пробелы, достичь более четкого правового регулирования, повысить качество нормативных правовых актов.

При этом законодательный процесс должен состоять из вытекающих друг из друга этапов правового регулирования: (1) разработка концепции правового регулирования в определенной сфере; (2) разработка и принятие

базового закона; (3) разработка и принятие специальных законов для регулирования конкретных правоотношений; (4) разработка и принятие целевых программ для обеспечения реализации как базового, так и специальных законов.

Одним из важных направлений совершенствования законодательства Алтайского края является принятие нормативных правовых актов, направленных на реализацию приоритетных национальных проектов на территории края и программы социально-экономического развития Алтайского края на 2008-2012 годы. Поэтому, возможно, было бы правильным и своевременным проанализировать разрабатываемые сегодня и действующие базовые и специальные законы именно с точки зрения соответствия их норм положениям национальных проектов и долгосрочным планам, например, в сфере жилищного строительства.

Отдельным направлением мониторинга законодательства Алтайского края является контрольная деятельность законодательного органа.

Важно не только организовать сбор контрольной информации, ее анализ и подготовку предложений по совершенствованию законов, но и обеспечить исполнение в полном объеме всех положений закона.

Как показывает анализ постановлений о контроле за ходом выполнения законов Алтайского края, принятых в период 2004-2007 годов, субъектами права законодательной инициативы не всегда своевременно реализуются предложения о внесении тех или иных изменений в соответствующий закон либо не реализуются вообще.

При этом необходимо развивать новую форму контрольных мероприятий – одновременный контроль за исполнением двух или более законов, регулирующих тождественные или однородные отношения, либо иным образом взаимосвязанные друг с другом.

В 2008 году предлагается рассмотреть два контрольных вопроса за ходом выполнения:

закона Алтайского края «О качестве и безопасности продовольственного сырья и пищевой продукции» и закона Алтайского края «Об обращении с отходами производства и потребления в Алтайском крае» (согласованность действия норм данных законов в части уничтожения и утилизации некачественного сырья и пищевой продукции);

закона Алтайского края «Об особо охраняемых природных территориях в Алтайском крае» и закона Алтайского края «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах Алтайского края» (в части предупреждения техногенного воздействия на особо охраняемые природные территории, предупреждения незаконных посягательств на земли, отнесенные к особо охраняемым природным территориям, внесения норм, направленных на осуществление природоохранных мероприятий на данных территориях).

Практика показывает, что большинство нормативных правовых актов вносится в повестку очередной сессии в рабочем порядке вне плановой деятельности АКЗС (около 2/3 законов от вносимых на сессии). Но

ориентиром достижения поставленных задач в нормотворчестве выступает План законопроектной, контрольной и организационной деятельности законодательного органа.

Планирование является важнейшим видом деятельности представительного органа власти. План позволяет придать законопроектной работе стройный, логичный и организованный характер. Благодаря планированию работа становится системной. Планы отражают наиболее значимые направления нормотворчества, отражая основные положения концепции социально-экономического развития региона. Они позволяют прогнозировать конечные результаты законопроектной работы.

Анализ выполнения полугодовых планов законопроектной, контрольной и организационной деятельности свидетельствует о том, что качество планирования необходимо совершенствовать. В среднем планы в части законопроектной деятельности исполняются на 60-70% от общего объема. Поэтому представляется целесообразным выработать иные подходы к процессу формирования плана на очередное полугодие. Одним из таких подходов является анализ действующего законодательства Алтайского края с целью выявления пробелов и выдвижения предложений для включения в планы на среднесрочную перспективу. Таким образом планы законопроектных работ будут увязаны со специально организованными исследованиями законодательства.

Заключение

В Алтайском крае сложилась система нормативных правовых актов, которая в целом основательна, современна, она продолжает динамично развиваться. Дальнейшему совершенствованию законодательству Алтайского края, в том числе, могут способствовать следующие предложения:

1. Необходим ежегодный доклад о состоянии законодательства в Алтайском крае, который должен строиться на количественном и качественном анализе законов. Он позволит выявить пробелы или слабые места действующего законодательства, перспективные направления его развития. Это будет своеобразный мониторинг регионального законодательства.
2. Совершенствование законодательной работы невозможно без систематизации законов. Систематизация позволит устранить несогласованность и избыточность нормативно-правового регулирования. Период активного принятия законов, направленных на реализацию переданных полномочий объективно переходит в период совершенствования качества законов и повышение эффективности правового регулирования;
3. Необходима выработка концепции совершенствования законодательства Алтайского края, утверждаемого правовым актом Алтайского краевого Законодательного Собрания;
4. На основании концепции совершенствования законодательства должна осуществляться подготовка долговременной программы законопроектных работ, отсутствие существенно сказывается на качестве принимаемых законов;
5. Целесообразно осуществлять процесс мониторинга комплексно во взаимодействии органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных организаций на специально созданной для этого правовой нормативной основе.